Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1879

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
III A/2 — 10000 — 5410/67

Bonn, den 13. Juni 1967

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 308. Sitzung am 28. April 1967 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf die als Anlage 2 beigefügte Stellungnahme beschlossen. Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Kiesinger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines .... Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

§ 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt ergänzt:

1. Artikel 10 wird durch folgenden Satz ergänzt:

   „Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie den Betroffenen nicht mitgeteilt wird und im Rechtsweg nicht anfechtbar ist; die Beschränkung muß der Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane unterliegen."

2. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht. Für Zwecke der Verteidigung ist durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes für Wehrpflichtige auch eine darüber hinausgehende Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte, ferner zu Dienstleistungen im Bundesgrenzschutz zulässig.

(3) Für Zwecke der Verteidigung kann im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte und der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Freiheit, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, eingeschränkt werden, wenn die Bundesregierung mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses feststellt, daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Zivilbevölkerung unerläßlich ist. Die Bundesregierung hat die Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen.

(4) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Wehrdienst verpflichtet werden.

(5) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte steht.

(6) Zu einem Dienst mit der Waffe dürfen Frauen in keinem Fall verwendet werden.

(7) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig."

3. Nach Artikel 53 wird folgender neuer Abschnitt IV a eingefügt:

„IV a. Gemeinsamer Ausschuß

Artikel 53 a

(1) Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den Zustand äußerer Gefahr zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung darf eine in Bundesgesetzen über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vorgesehene Feststellung mit gesetzlich festgelegten Rechtswirkungen nur mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses treffen. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß zu hören, bevor sie im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zustimmt, durch den die beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft stufenweise angeordnet wird;

der Anhörung des Gemeinsamen Ausschusses bedarf es nicht, wenn seinem rechtzeitigen Zusammentritt unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß auch zu hören, wenn sie auf der Grundlage eines Beschlusses im Rahmen eines Bündnisvertrages eine Feststellung der in Satz 1 bestimmten Art trifft. Solange eine Feststellung gilt, hat die Bundesregierung den Gemeinsamen Ausschuß laufend zu unterrichten.

(4) Die Bundesregierung hat eine von ihr nach Absatz 3 getroffene Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen. Der Gemeinsame Ausschuß kann verlangen, daß der Bundestag und der Bundesrat hierüber unverzüglich beschließen."

4. Artikel 59 a wird gestrichen.

5. Artikel 65 a Absatz 2 wird gestrichen.

6. In Artikel 73 Nr. 1 werden die Worte „der Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an und" gestrichen.

7. Artikel 91 erhält folgende Fasssung:

„Artikel 91

(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes sowie zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes zur Hilfe anfordern. Reichen diese Kräfte zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes nicht aus, so kann die Bundesregierung der Landesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung stellen.

(2) Ist das Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann, soweit es zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, die Bundesregierung die Polizei in diesem Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen, Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen sowie in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten gegenüber den zuständigen Landesbehörden Rechte wie nach Artikel 85 Absätze 3 und 4 in Anspruch nehmen; soweit es zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes erforderlich ist, kann die Bundesregierung auch die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen. Das gleiche gilt, wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt, soweit ihre wirksame Bekämpfung es erfordert. Maßnahmen dieser Art sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

(3) Zur Bekämpfung von Gefahren, Naturkatastrophen oder Unglücksfällen im Sinne dieser Vorschrift kann das Grundrecht der Freizügigkeit (Artikel 11) durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden.

(4) Die Absätze 1 bis 3 finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits-und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 geführt werden."

8. In Artikel 96 a Absatz 2 Satz 2 werden die Worte „im Verteidigungsfalle" durch die Worte „während des Zustandes äußerer Gefahr" ersetzt.

9. Nach Artikel 115 wird folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a. Zustand äußerer Gefahr

Artikel 115 a

(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht (Zustand äußerer Gefahr), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatt verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatt nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages oder des Gemeinsamen Ausschusses abgeben.

Artikel 115 b

Mit der Verkündung des Zustandes äußerer Gefahr geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.

Artikel 115 c

Der Bund hat für den Zustand äußerer Gefahr das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie dürfen, mit Ausnahme der Vorschriften, die zur Vorbereitung ihrer Anwendung dienen, nur im Zustand äußerer Gefahr angewendet werden.

Artikel 115 d

Durch Bundesgesetz kann für die Dauer des Zustandes äußerer Gefahr, soweit es zur Abwehr des gegenwärtigen oder drohenden Angriffs erforderlich ist,

1. bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Absatz 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt werden,
2. für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, festgesetzt werden,
3. die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von Abschnitt VIII und den Artikeln 106 bis 115 geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

Artikel 115 e

(1) Während des Zustandes äußerer Gefahr kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Gemeinsamen Ausschuß ermächtigen, Gesetze zu erlassen, auch solche gemäß Artikel 115 c und Artikel 115 d.

(2) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im Zustande äußerer Gefahr mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder fest, daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist, so hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr.

(3) Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder Anwendung gesetzt werden. Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

(4) Für die Verkündung der Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses gilt Artikel 115 a Absatz 3 entsprechend.

Artikel 115 f

(1) Die Bundesregierung kann im Zustand äußerer Gefahr, soweit es zu deren Abwehr erforderlich ist,

1. außer dem Bundesgrenzschutz und den Polizeikräften der Länder, soweit diese nicht ausreichen, auch die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen,
2. außer der Bundesverwaltung auch den Landesregierungen und, wenn sie es für dringlich erachtet, den Landesbehörden Weisungen erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen.

(2) Bundestag, Bundesrat und der Gemeinsame Ausschuß sind unverzüglich von den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Artikel 115 g

Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses nur insoweit geändert werden, als dies auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Bis zum Erlaß eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richter die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlichen Maßnahmen treffen.

Artikel 115 h

(1) Während des Zustandes äußerer Gefahr ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr. Die im Zustand äußerer Gefahr ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten endet neun Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr. Satz 2 gilt entsprechend, wenn die Befugnisse des Bundespräsidenten bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes durch den Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen werden. Die im Zustand äußerer Gefahr ablaufende Amtszeit eines Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts endet sechs Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr.

(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch ausspechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

(3) Für die Dauer des Zustandes äußerer Gefahr ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen.

Artikel 115 i

(1) Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen, und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, so sind die Landesregierungen der betroffenen Landesteile oder die von den Landesregierungen zu bestimmenden Behörden oder Beauftragten befugt, für ihren Zuständigkeitsbereich Maßnahmen im Sinne des Artikels 115 f Absatz 1 zu treffen. Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundeswehr stehen ihnen nicht zu.

(2) Bundestag, Bundesrat, der Gemeinsame Ausschuß und die Bundesregierung sind von den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu unterrichten. Maßnahmen nach Absatz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten Behörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder, jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115 k

(1) Gesetze nach den Artikeln 115 d, 115 e und 115 g und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergehen, setzen entgegenstehendes Recht aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes äußerer Gefahr für die Dauer ihrer Geltung außer Anwendung, soweit sie nicht ausdrücklich bestimmen, daß es außer Kraft gesetzt wird.

(2) Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergangen sind, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr außer Kraft.

(3) Gesetze, die von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr folgt. Sie können nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß Abschnitt X überzuleiten.

Artikel 115 l

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses sowie sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufheben.

(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Zustand äußerer Gefahr für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der Zustand äußerer Gefahr ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

(3) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden."

10. Artikel 143 wird aufgehoben.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

I. Friedensverfassung und Notstandsrecht

Eine Verfassung soll dem gesamten rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben in einem Staat die verbindliche Grundordnung geben. Dies gilt für Zeiten ruhiger, friedlicher Entwicklung, es muß aber auch — und gerade — für Krisenzeiten gelten. Die Grundwertvorstellungen, von denen die Verfassung ausgeht und auf denen sie beruht, müssen, will die Verfassung sich nicht selbst in Frage stellen, immer — in Notzeiten wie in ruhigen Zeiten — dieselben sein. Form und Mittel ihrer Durchsetzung müssen jedoch für kritische Situationen in gewissen Grenzen der Lebenswirklichkeit angepaßt werden, wenn sie dann noch wirksam sein sollen.

Die vornehmste Aufgabe eines Staates ist es, die Freiheit und das Wohl seiner Bürger zu gewährleisten. Ihr kann und soll in normalen Verhältnissen in der Weise genügt werden, daß die Eingriffsbefugnisse des Staates den einzelnen auf das geringste belasten. Dieses Prinzip prägt die Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Das Grundgesetz fügt dem noch als verfahrensrechtlichen Schutz ein lückenloses System eines vielgliedrigen Rechtsschutzes an, den der Bürger bei einer Verletzung seiner Rechte beschreiten kann. Verzögerungen im Vollzug der Ansprüche der Gemeinschaft werden bewußt hingenommen, um dem einzelnen ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu gewähren. Mittelbar zum Schutze des einzelnen wirkt auch der Grundsatz der Gewaltenteilung. Er wird nicht allein durch die einfache Dreiteilung der staatlichen Machtbefugnisse auf die Träger der gesetzgeberischen, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwirklicht, sondern darüber hinaus durch ein verwickeltes Gefüge von Einflußnahmen und Abhängigkeiten der Verfassungsorgane untereinander. Dazu tritt noch die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Ländern und die daraus resultierende Dezentralisation der staatlichen Hoheitsbefugnisse. Das ergibt insgesamt ein System gegenseitiger Beziehungen und Abhängigkeiten der Gewaltenträger untereinander, das zugunsten des Ziels, die Freiheit des Bürgers im weitestmöglichen Umfang zu gewährleisten, ein hohes Maß an Schwerfälligkeit in Kauf nimmt.

In Notstandssituationen besteht die Gewährleistungsaufgabe des Staates gegenüber seinen Bürgern zuerst einmal darin, Leib und Leben der Bevölkerung zu schützen und — im Falle eines bewaffneten Angriffs — zu verteidigen. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß das dazu Erforderliche und noch Mögliche rasch genug geschehen kann, um noch wirken zu können. Die als Folge der komplexen Staatsorganisation in Normalzeiten zwangsläufige Schwerfälligkeit könnte dabei existenzgefährdend sein.

Es kommt hinzu, daß es gerade in Krisenlagen, in denen das staatliche Leben besonderen Belastungen ausgesetzt ist, einer wirksamen parlamentarischen und verfassungsgerichtlichen Kontrolle bedarf. Notwendig ist daher weiter eine Vorsorge dafür, daß die Staatsorgane, denen die Kontrolle obliegt, so eingerichtet sind, daß sie auch unter den erschwerten Umständen einer Krisenlage arbeitsfähig bleiben.

Schließlich muß gewährleistet werden, daß die staatliche Rechtsordnung wieder in normale Verhältnisse zurückgeführt wird, sobald es die äußeren Umstände erlauben.

II. Das geltende Grundgesetz und Notstandslagen

Diesen Erfordernissen für Notzeiten genügt das Grundgesetz in seiner geltenden Fassung nicht.

In besonderem Maße gilt dies für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik *durch einen bewaffneten Angriff von außen*. Diese Lücke ist auch durch die Einfügung einiger das Wehrwesen betreffenden Artikel in den Jahren 1954 und 1956 nicht geschlossen worden. So sieht Artikel 59 a vor, daß der Verteidigungsfall festgestellt werden kann. Die Feststellung hat aber nach Artikel 65 a Abs. 2 und Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2 nur die Wirkung, daß die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung auf den Bundeskanzler übergeht und daß die Strafgerichtsbarkeit über die Angehörigen der Streitkräfte von Wehrstrafgerichten ausgeübt werden kann. Die Ergänzung des Artikels 73 Nr. 1 und die neu eingefügten Artikel 87 a und 87 b ermöglichten die Aufstellung der Streitkräfte und den Aufbau der Bundeswehrverwaltung und einer Bundeseigen- oder -auftragsverwaltung für die Durchführung von Verteidigungs- und Zivilschutzgesetzen. Fügt man noch Artikel 17 a an, so ist der Umfang der Wehrergänzung des Grundgesetzes im wesentlichen gekennzeichnet. Es fehlt z. B. eine Vorsorge für die Aufrechterhaltung der Gesetzgebungs- und der Kontrollbefugnisse des Parlaments in Situationen, in denen der Bundestag nicht zusammentreten kann. Es fehlt weiter eine ausreichende verfassungsrechtliche Ermächtigung zu einer vorübergehenden Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation während eines äußeren Notstandes, die auch die Möglichkeit einbeziehen muß, daß Befugnisse, die normalerweise Bundesorganen vorbehalten sind, von Organen der Länder wahrgenommen werden, wenn und solange die zu-

ständigen Bundesorgane handlungsunfähig werden sollten.

Zur Abwehr einer *auf Ereignissen im Innern beruhenden Gefahr* für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes trifft das Grundgesetz in einigen Artikeln Vorkehrungen. Durch Artikel 9 Abs. 2 sind verfassungsfeindliche und bestimmte sonstige Vereinigungen verboten. Artikel 18 regelt die Verwirkung von Grundrechten, die zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden und Artikel 21 Abs. 2 bestimmt, daß Parteien, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig sind. Artikel 37 betrifft den sog. Bundeszwang, d. h. den Fall, daß die Bundesregierung ein Land, das seine Bundespflichten verletzt, mit Zustimmung des Bundesrates zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten kann. Artikel 91 begründet für bestimmte Situationen das Recht eines Landes, die Polizeikräfte anderer Länder anzufordern und als äußerstes Mittel die Befugnis der Bundesregierung, die Polizeikräfte der Länder ihren Weisungen zu unterstellen. Die Regelung der Voraussetzungen, unter denen die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes zur Unterstützung der Polizeikräfte in Anspruch genommen werden können, behält Artikel 143 jedoch einer Verfassungsergänzung vor.

Sondervorschriften für den Fall von *Naturkatastrophen* enthält das Grundgesetz überhaupt nicht.

III. Notstandsregelungen in älteren deutschen Verfassungstexten

Die Notwendigkeit einer Vorsorge für Notzeiten in der Verfassung wird durch die neuere deutsche Verfassungsgeschichte bestätigt. Alle deutschen Verfassungen der neueren Zeit enthielten dafür zum Teil sehr weitgehende Sonderregelungen.

Artikel IV § 197 der *Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung* sah vor, daß im Falle des Krieges oder des Aufruhrs die Grundrechtsbestimmungen über Verhaftungen, Haussuchungen und Versammlungen außer Kraft gesetzt werden konnten; weitere Bestimmungen behielt er einem Reichsgesetz vor. Außerdem wurden die bestehenden gesetzlichen Vorschriften für die Verkündung des Belagerungszustands aufrechterhalten.

Nach Artikel 68 der *Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871* konnte der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht war, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes, das die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regeln sollte, galten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851. Dieses Gesetz sah u. a. vor, daß mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber überging. Außerdem konnte nach Artikel 111 der *Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850* eine Reihe von Vorschriften zum Schutze der Freiheit des Staatsbürgers zeit- und gebietsweise außer Kraft gesetzt werden, und zwar Artikel 5 (Freiheit der Person), Artikel 6 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Artikel 7 (gesetzlicher Richter), Artikel 27 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 28 (Bestrafung von Vergehen durch Wort, Schrift, Druck oder Bild nur nach den allgemeinen Strafgesetzen), Artikel 29 (Versammlungsfreiheit), Artikel 30 (Vereinigungsfreiheit) sowie Artikel 36 (Einsatz der bewaffneten Macht im Innern nur auf Grund eines Gesetzes).

Nach Artikel 48 Abs. 2 der *Weimarer Reichsverfassung* konnte der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet war, die zu ihrer Wiederherstellung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zweck konnte er vorübergehend die Grundrechte nach Artikel 114 (Freiheit der Person), Artikel 115 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Artikel 117 (Brief- und Postgeheimnis), Artikel 118 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 123 (Versammlungsfreiheit), Artikel 124 (Vereinigungsfreiheit) und Artikel 153 (Gewährleistung des Eigentums) ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Artikel 48 Abs. 3 erkannte dem Reichstag das Recht zu, vom Reichspräsidenten die Außerkraftsetzung von solchen Notmaßnahmen zu verlangen. Der Reichstag war aber nicht dagegen gesichert, selbst durch eine Maßnahme des Reichspräsidenten nach Artikel 48 Abs. 2 aufgelöst zu werden. Nach Artikel 48 Abs. 5 sollte ein Reichsgesetz das Nähere bestimmen. Zum Erlaß eines solchen Gesetzes ist es bis zum Ende der Weimarer Republik nicht mehr gekommen.

Der *Herrenchiemseer Entwurf* sah für das Grundgesetz in Artikel 111 eine Sonderregelung für den Fall drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet vor. Danach sollte die Bundesregierung in solchen Fällen mit Zustimmung des Bundesrates Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen können. War der Bestand des Bundes oder seine freiheitliche demokratische Grundordnung bedroht, so sollten durch Gesetz, notfalls durch Notverordnung, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und das Grundrecht des Postgeheimnisses befristet außer Kraft gesetzt werden können.

Auch der *Parlamentarische Rat* befaßte sich in verschiedenen seiner Ausschüsse mit der Problematik. Indessen schlug der allgemeine Redaktionsausschuß am 2. Mai 1949, ohne hierfür eine Begründung zu geben, die Streichung des Entwurfs einer einschlägigen Regelung vor. Der Hauptausschuß entsprach am 5. Mai 1949 diesem Vorschlag, ohne daß die Frage im einzelnen erörtert wurde.

Die *Verfassungen* aller *Länder der Bundesrepublik Deutschland* mit Ausnahme Berlins, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins enthalten für außergewöhnliche Gefahrenlagen Ermächtigungen zur Setzung von Landesnotrecht durch die Landesregierungen oder zur zusätzlichen Einschränkung von Grundrechten. Dies gilt für die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Artikel 62), die Verfassung des Freistaates Bayern (Artikel 48), die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Artikel 101), die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Artikel 31), die Verfassung des Landes Hessen (Artikel 110 und 125), die vorläufige niedersächsische Verfassung (Artikel 35), die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 60) und die Verfassung für Rheinland-Pfalz (Artikel 111, 112). Einige dieser Regelungen sind mit Inkrafttreten des Grundgesetzes unwirksam geworden, weil sie dessen Regelungen entgegenstanden.

IV. Notstandsrecht im Ausland

Eine Übersicht über die staatsrechtliche Situation in anderen Ländern der Welt ergibt, daß im Notstandsfalle weitergehende Regelungen, als die von der Bundesregierung zur Verfassungsergänzung vorgeschlagenen, durchaus üblich sind. Freilich gehen die Verfassungsbestimmungen darüber durchweg nicht so ins einzelne, wie es die Bundesregierung für das deutsche Recht zur möglichst genauen Umgrenzung der Sondervollmachten im Notstandsfalle für angemessen hält. Teilweise gründet sich das ausländische Notstandsrecht überhaupt nicht auf *geschriebenes* Verfassungsrecht. Der Verfasssungstext gibt mithin nicht in allen Fällen verläßliche Auskunft über die Notstandsrechtslage.

1. Die Verfassung westlicher Länder

Das Recht *Großbritanniens,* eines Landes ohne geschriebene Verfassung, läßt es zu, daß die Rechtsetzungsbefugnisse durch das Parlament weitgehend auf die Regierung übertragen werden, allerdings unter dem Vorbehalt vorheriger oder nachträglicher Billigung durch das Parlament. Durch Gesetz (Emergency Powers Act von 1964, der ein gleichartiges Gesetz von 1920 erweitert hat) ist der Regierung erlaubt, bei Notlagen aller Art den Notstand zu proklamieren. Der Notstand ist auf einen Monat befristet, kann aber verlängert werden, wenn das Parlament nicht anders entscheidet. Im Notstand hat die Regierung eine begrenzte und befristete Befugnis, Rechtsverordnungen zu erlassen, die dann unverzüglich dem Parlament vorgelegt werden müssen. Weit umfangreichere Ermächtigungen waren der Regierung während des Krieges durch den Emergency Powers (Defence) Act von 1939 eingeräumt worden, der bis 1946 gegolten hat. Ferner ist eine ungeschriebene Befugnis der Regierung und der ihr nachgeordneten Organe anerkannt, im Falle eines plötzlich auftretenden Notstands alle zu dessen Beseitigung notwendigen Maßnahmen zu treffen.

Mangels eines gegenüber dem Gesetzesrecht höherrangigen Verfassungsrechts sind die auch in Großbritannien anerkannten Grundrechte (fundamental liberties) jederzeit nach dem Ermessen des britischen Parlaments einschränkbar. So wurden z. B. Zivildienstpflichten im zweiten Weltkrieg durch den Emergency Powers (Defence No. 2) Act von 1940 begründet. Die Befugnis der Krone, im Falle einer Bedrohung der inneren Ordnung in Großbritannien Truppen einzusetzen, steht außer Frage.

Ähnlich wie Großbritannien hat auch *Kanada* kein verfasssungsmäßiges Notstandsrecht, jedoch ist ein wesentlicher Teil des Notstandsrechts in Gesetzen geregelt. Nach dem War Measure Act in der seit dem 10. August 1960 geltenden Fassung wird der kanadischen Bundesregierung für den Fall eines Krieges, einer Invasion oder eines inneren Aufstandes oder der Gefahr solcher Ereignisse die Befugnis erteilt, jede Maßnahme zu ergreifen, die für die Sicherheit, die Verteidigung, die Ordnung oder das Wohlergehen Kanadas notwendig oder ratsam ist. Voraussetzung ist eine Nostandsproklamation. Sie ist dem Parlament vorzulegen, welches sie aufheben kann.

Die Grundrechte haben in Kanada auf Grund der Canadian Bill of Rights von 1960 den Rang eines einfachen Gesetzes, über das das Parlament verfügen kann. Außerdem ist ausdrücklich klargestellt, daß die Grundrechte den Maßnahmen auf Grund des War Measure Act nicht entgegenstehen. Ein Einsatz von Militär im Innern ist auf Grund des War Measure Act zulässig.

Die geschriebene Verfassung der *Vereinigten Staaten von Amerika* enthält keine ausdrückliche Regelung des Notstandsrechts. Es ist jedoch in der amerikanischen Verfassungslehre und durch den obersten Gerichtshof der USA ausdrücklich anerkannt, daß der Präsident der USA in Notstandssituationen seine Befugnisse in außerordentlich weitreichendem Umfang in Anspruch nehmen darf. Außerdem kann der Kongreß mit einfacher Mehrheit dem Präsidenten auch gesetzgeberische Befugnisse zur Ausübung übertragen; die Rücknahme dieser Delegation gegen den Einspruch des Präsidenten bedarf dagegen einer Zweidrittelmehrheit.

Als Grundrechte sind in der Verfassung der USA u. a. die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht der Freizügigkeit, die Freiheit der Berufsausübung und die Freiheit der Person garantiert. Diese Grundrechte können zwar vom Gesetzgeber nicht nach Belieben eingeschränkt werden. Nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA sind jedoch Beschränkungen zur Abwehr einer klaren und gegenwärtigen Gefahr durchweg zulässig. Die Freiheit der Person, das Recht der Freizügigkeit, die Freiheit der Berufsausübung und, soweit überhaupt eine verfassungsrechtliche Gewährleistung anerkannt wird, das Streikrecht können sogar schon dann beschränkt werden, wenn die Gründe dafür vernünftig sind. Der innere Einsatz der Armee ist auf Anforderung der zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung zuständigen Behörden ohne weiteres zulässig. Darüber hinaus kann der Präsident unter bestimmten Umständen, näm-

lich bei gesetzlosen „Obstruktionen", Machenschaften oder Versammlungen oder einer Rebellion gegen die Regierungsgewalt der Vereinigten Staaten ohne Zustimmung des betroffenen Einzelstaates dessen Miliz dem Bunde unterstellen, um die Autorität des Bundes und insbesondere die Beachtung der Gesetze durchzusetzen (10 U.S.C. A. — United States Code Anotated — § 232. Aug. 10. 1956, C. 1041 70 A Stat. 15).

Auch die Verfassung *Belgiens* enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen für den Notstandsfall. Gleichwohl hat die Staatspraxis es als rechtmäßig anerkannt, daß in beiden Weltkriegen der König und das Kabinett ohne besondere Ermächtigung Gesetze und gesetzesvertretende Verordnungen erließen, die nach Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Institutionen vom Parlament rückwirkend bestätigt wurden. Darüber hinaus besteht nach der Verfassung die Möglichkeit, daß das Parlament der Exekutive befristet Gesetzgebungsbefugnisse überträgt. Auf Grund dieser Möglichkeit ist insbesondere das noch geltende Gesetz über die Mobilisierung der Nation vom 16. Juni 1937 erlassen worden.

Die belgische Verfassung kennt zwar Grundrechte (z. B. die Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, Berufsfreiheit); ihre Beschränkung durch den Gesetzgeber ist jedoch zumindest örtlich und zeitlich beschränkt zulässig. Der Einsatz des Militärs im Innern ist auf Anforderung der zivilen Behörden dann zulässig, wenn die Polizeikräfte nicht ausreichen.

Die *Niederländische* Verfassung sieht in den Artikeln 202 und 203 Regelungen für den Notstandsfall vor. Teils in direkter Anwendung dieser Bestimmungen, teils auf Grund von Gesetzen zur Ausführung dieser Verfassungsnormen kann der König vier verschiedene Stufen des Notstands erklären. Jede dieser Notstandsrechtslagen bedarf der nachträglichen Bestätigung durch das Parlament. Es entscheidet auch über die Fortdauer des jeweiligen Zustands.

Der Exekutive sind je nach der Notstandslage verschieden weitgehende Eingriffsmöglichkeiten zuerkannt. Sie kann sich dabei in bestimmtem Umfang über verfassungsrechtlich verankerte Grundrechte hinwegsetzen, so z. B. über die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Person, die Freiheit der Presse, das Briefgeheimnis und die Unverletzlichkeit der Wohnung. Besondere Vorschriften über den Einsatz von Militärkräften zur Abwehr von inneren Gefahren finden sich im niederländischen Recht nicht.

Neben diesen geschriebenen Notstandsregelungen hat sich in den Niederlanden in der Staatspraxis ein ungeschriebenes Notstandsrecht für den Fall durchgesetzt, daß es nicht möglich ist, auf dem verfassungsmäßigen Weg Gesetze zu erlassen. So hat die niederländische Rechtsprechung die ohne die vorgesehene Mitwirkung des Parlaments von der während des zweiten Weltkriegs im Exil lebenden Monarchin erlassenen Gesetze anerkannt.

Die Verfassung *Frankreichs* vom 28. September 1958 enthält in Artikel 16 eine ausdrückliche Notstandsregelung. Sie gibt dem Präsidenten nahezu unbegrenzte Vollmachten. Er kann, „wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und die ordentliche Ausübung der öffentlichen Gewalt unterbrochen ist", „die diesen Umständen nach erforderlichen Maßnahmen" treffen. Die vom Präsidenten getroffenen Maßnahmen unterliegen nicht der parlamentarischen Kontrolle.

Grundrechte sind in Frankreich in verschiedener Weise verbürgt. Ein Teil von ihnen ist in der Menschenrechtsdeklaration vom 28. August 1789 aufgeführt, ein Teil in Absatz 2 der Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1946; auf beide Verbürgungen nimmt die Verfassung von 1958 Bezug. Weitere Grundrechtsverbürgungen finden sich in der Verfassung von 1958 selbst, in einfachen Gesetzen und im Gewohnheitsrecht. Ohne Rücksicht auf die Form ihrer Verbürgung sind jedoch diese Grundrechte nicht gesetzeskräftig, können also vom Gesetzgeber in Friedens- wie in Notstandszeiten eingeschränkt, ausgesetzt oder aufgehoben werden. Ein Einsatz der Streitkräfte im Innern ist nach der Staatspraxis jedenfalls nicht schlechthin unzulässig.

Die Bundesverfassung der *Schweiz* gesteht in Artikel 102 Abs. 1 Nr. 8 und 10 dem Bundesrat (d. h. der Regierung) ein Notverordnungsrecht zu, das ihn in den Stand setzt, ohne gesetzgeberische Ermächtigung für die innere und äußere Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz zu sorgen. Darüber hinaus ist nach den Erfahrungen des zweiten Weltkrieges in Gestalt des Artikels 89bis eine Vorschrift in die Bundesverfassung eingefügt worden, wonach die Bundesversammlung zur Bekämpfung von Notlagen — auch zur Überwindung eines kriegsbedingten Notstandes mit qualifizierter Mehrheit durch „allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse" ohne die Mitwirkung des Volkes Rechtsnormen mit sofortiger Wirkung in Kraft setzen kann, auch solche, „die sich nicht auf die Verfassung stützen". Diese Normen unterliegen dem fakultativen Referendum, d. h. sie können zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden. Sofort in Kraft gesetzte Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen binnen Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden. Während des ersten und zweiten Weltkrieges hatte die Bundesversammlung dem Bundesrat „Vollmacht und Auftrag" erteilt, „die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredits und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlichen Maßnahmen zu treffen". Damit verfügte der Bundesrat über nahezu unbegrenzte Rechtsetzungsbefugnisse, auf Grund deren er sogar die Bundesverfassung in wesentlichen Punkten suspendiert hat.

Nach schweizerischer Rechtsauffassung besteht für diese außerordentliche Rechtsetzung nicht die glei-

che Bindung an die Individualrechte der Bürger und an die in der Verfassung festgelegten Kompetenzgrenzen wie bei der ordentlichen Rechtsetzung. Das Notrecht darf jedoch vom normalen Verfassungsrecht nicht mehr als nötig abweichen und nur notwendige Maßnahmen treffen. Überdies muß seine Geltungsdauer befristet sein. Rechtsbestimmungen, die den Einsatz von Militär ausdrücklich auf den Fall beschränken, daß zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung Polizeikräfte nicht ausreichen, bestehen nicht.

In *Schweden* ist 1965 eine Verfassungsänderung in Kraft getreten, die ein Notparlament, die sog. Kriegsdelegation des Reichstags, einführt. Die Kriegsdelegation tritt an die Stelle des Reichstags, wenn es die Kriegsverhältnisse erfordern. Des weiteren gilt folgendes:

> „Kann das Reich infolge eines Krieges, in dem es sich befindet, nicht nach den Bestimmungen dieser Regierungsform regiert werden, so ist der Reichstag oder die an seine Stelle getretene Kriegsdelegation befugt, zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges anzuordnen, wie die Regierung des Reiches geführt werden soll.
>
> Können infolge eines Krieges, in dem sich das Reich befindet, weder der Reichstag noch seine Kriegsdelegation ihre Aufgaben erfüllen, soll der König nach der für Regierungsangelegenheiten festgelegten Ordnung zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges diejenigen Aufgaben wahrnehmen, welche sonst nur dem König und Reichstag gemeinsam oder dem Reichstag zustehen. Jedoch darf der König kein Grundgesetz oder Reichstagswahlgesetz erlassen, ändern, bindend erklären oder aufheben."

Auf Anforderung der Zivilbehörden können unter bestimmten Umständen die Streitkräfte im Frieden auch im Innern eingesetzt werden.

2. Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich

Die Schaffung von Regelungen für die Bewältigung von Notständen ist in kommunistisch beherrschten Staaten nicht in derselben Weise problematisch wie in Staaten der westlichen Welt mit freiheitlicher demokratischer Grundordnung. Oberste Richtschnur des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens sind in den kommunistischen Ländern nicht die Verfassung oder die überkommenen allgemeinen Wertvorstellungen des Volkes, maßgebend ist vielmehr in erster Linie der Wille der Partei. Sie besitzt nach der Staatsideologie des Marxismus-Leninismus sowjetischer Prägung das Erkenntnis- und Führungsmonopol auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens. Der Staat steht unter ihrer Leitung, seine Normsetzungstätigkeit entspricht dem Parteiwillen. Andere materielle Schranken sind der staatlichen Gesetzgebung nicht gezogen. Zwar enthalten die Verfassungen aller kommunistisch beherrschten Staaten einen Grundrechtskatalog. Den Grundrechten kommt jedoch keine juristische Bedeutung zu. Sie sind Erscheinungen, deren aktueller Inhalt sich nach den politischen Zielsetzungen der Partei bestimmt. An die Verletzung von Grundrechten — soweit nach kommunistischer Anschauung im kommunistischen Machtbereich überhaupt vorstellbar — sind keine Rechtsfolgen geknüpft.

Das Parlament ist zwar formal gesehen in den kommunistischen Staaten die oberste Institution. Es tritt aber jährlich nur für wenige Tage zusammen und verabschiedet nur eine sehr geringe Zahl von Gesetzen. Zwischen den Sitzungen werden seine Rechte, auch das zur Gesetzgebung, von einem aus 20 bis 35 Mitgliedern bestehenden Staatsrat wahrgenommen. Daneben kommt auch der Rechtssetzungsbefugnis des „Ministerrats" besondere Bedeutung zu. Sie ist materiell kaum und formell nur insoweit beschränkt, als die Legislativakte des Ministerrats denen des Parlaments und des Staatsrats nicht widersprechen dürfen.

Diese Gegebenheiten lassen es verständlich erscheinen, daß in den Verfassungen der kommunistischen Länder grundsätzlich Sondervollmachten für den Notstandsfall nicht vorgesehen sind. Die „normalen" Verfassungen reichen für die Meisterung jeglichen Notstandes aus. Die Notstandsregelungen in den einfachen Gesetzen sind vorwiegend technischer Art. Sie betreffen meist den äußeren Notstand und gelten kraft Verweisung für den inneren entsprechend.

In der *Sowjetunion* wird zwischen drei Arten von Notstand unterschieden, dem Kriegszustand, dem Belagerungszustand und dem Ausnahmezustand. Die beiden erstgenannten erfassen mit dem äußeren zugleich einen etwaigen inneren Notstand; der Ausnahmezustand betrifft lediglich die Folgen von Naturkatastrophen.

Der Kriegszustand kann vom Präsidium des Obersten Sowjets gemäß Artikel 49 Ziff. 17 der sowjetischen Verfassung von 1936 „im Interesse der Verteidigung der UdSSR oder der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und der staatlichen Sicherheit" für einzelne Gegenden oder für das ganze Gebiet der UdSSR erklärt werden. Weitere Rechtsgrundlage ist ein Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets vom 22. Juni 1941. Hiernach geht die öffentliche Gewalt in den Gebieten, über die der Kriegszustand verhängt worden ist, auf „Kriegsräte" über, die bei den einzelnen Militäreinheiten und -behörden gebildet werden und denen die zivilen Verwaltungsbehörden unterstellt sind. Diese Kriegsräte haben weitgehende Vollmachten, die von der Heranziehung zu Sach- und Arbeitsleistungen bis zur Festnahme und Zwangsaussiedlung verdächtiger oder gefährlicher Personen reichen.

Der Belagerungszustand ist eine verschärfte Form des Kriegszustandes. Eine gesetzliche Grundlage für ihn gibt es nicht. Während des zweiten Weltkrieges wurde er in besonders bedrohten Gebieten oder wichtigen Industriezentren verhängt. Er unterschied sich vom Kriegszustand dadurch, daß die gesamte öffentliche Gewalt in der Person des Militärkommandanten konzentriert wurde. Verstöße gegen seine allgemeinverbindlichen Anordnungen wurden

von fliegenden Standgerichten abgeurteilt. Darüber hinaus waren die Sicherheitsorgane ermächtigt, gegenüber „Provokateuren, Spionen und anderen Agenten des Feindes ... schonungslose Unterdrükkungsmaßnahmen" zu ergreifen und sie auf der Stelle zu erschießen (Studenikin-Vlasov-Evtichiev, Sovetskoe administrativnoe pravo, Moskau 1950, S. 3).

Die *ungarische* Verfasung von 1949 sieht als Notstandsmaßnahme lediglich die Verlängerung des Mandats des Landtages im Kriegsfall oder beim Vorliegen anderer außerordentlicher Umstände vor. Von dieser Möglichkeit wurde beim ungarischen Volksaufstand im Jahre 1956 Gebrauch gemacht. Im übrigen reagierte die kommunistische Regierung auf diesen Aufstand ohne verfassungsrechtliche Grundlage. Sie verhängte das Standrecht, das alle Delikte, auf die es sich erstreckte, mit der Todesstrafe bedrohte, obwohl ihr durch Gesetz verwehrt war, neue Straftatbestände oder Strafen festzulegen. Die verschiedenen nach der Unterdrückung des Volksaufstandes erlassenen drakonischen Vorschriften wurden nicht vom Parlament, sondern vom „Präsidialrat" erlassen.

Die umfassenden Rechtsfolgen des „Kriegszustandes", bestehend in allen möglichen Einschränkungen, Arbeitsverpflichtungen und Vermögensleistungen, sind nunmehr im Verteidigungsgesetz von 1960 geregelt. Dessen Bestimmungen gelten auch, wenn Ereignisse eintreten, die „die Sicherheit, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Ungarischen Volksrepublik, die volksdemokratische Staats- und Gesellschaftsordnung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit in erhöhtem Maße gefährden" (§ 8).

Die Verfassung der *Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik* unterscheidet zwischen der völkerrechtlichen Kriegserklärung, über die die Nationalversammlung oder — wenn deren Tagung infolge außerordentlicher Ereignisse unmöglich ist — das Präsidium der Nationalversammlung beschließt, und dem Kriegszustand, der vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag der Regierung verkündet wird und sowohl äußere wie innere Notstände umfaßt.

Die nähere Regelung trifft das Verteidigungsgesetz von 1961. Nach dessen Vorschriften tritt der Zustand der „Wehrbereitschaft des Staates, während dessen Geltung wiederum weitgehende Eingriffe und Einschränkungen durch die Regierung zulässig sind, automatisch bei der Verkündung, der Mobilmachung oder des Kriegszustands oder bei der Kriegserklärung ein. Die wesentlichen Bestimmungen können aber auch dann angewandt werden, wenn die Souveränität des Staates und sein sozialistisches Gefüge bedroht sind.

Die Verfassung der Volksrepublik *Polen* von 1952 unterscheidet in Artikel 28 wie die tschechoslowakische zwischen dem völkerrechtlichen Kriegszustand (Artikel 28 Abs. 1), dessen Eintritt der Sejm oder der Staatsrat feststellt, und dem „kriegerischen Zustand" (Artikel 28 Abs. 2), den der Staatsrat über ganz Polen oder Teile des Landes im Kriegsfall, aber auch dann verhängen kann, wenn dies im Hinblick auf die Sicherheit des Staates erforderlich ist. Die polnische Verfassung enthält keine Bestimmungen über die Rechtsfolgen, die die Verkündung des „kriegerischen Zustandes" nach sich zieht. Es gibt auch nicht, wie in anderen kommunistischen Ländern — ein Verteidigungsgesetz oder ein entsprechendes Ausführungsgesetz zu Artikel 28 der Verfassung. Zwar gibt es noch ein Gesetz über den Ausnahmezustand aus dem Jahre 1937 und ein Gesetz über den kriegerischen Zustand aus dem Jahre 1939. Beide sind formal-rechtlich heute noch in Kraft, ihre Fortgeltung wird jedoch zum Teil angezweifelt. Die notstandsrechtliche Lage ist daher weitgehend ungeklärt. Gleichwohl kann man davon ausgehen, daß der Staatsrat und die Regierung alle Vollmachten in der Hand haben, um äußeren und inneren Notständen zu begegnen.

V. Das Notstandsrecht in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands

Die Machthaber in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands haben kurz nach dem Bau der Berliner Mauer, am 21. Dezember 1961, ein Notstandsgesetz erlassen, das nicht einmal ein Mindestmaß demokratischer und rechtsstaatlicher Sicherungen des Staatsbürgers erkennen läßt. Das Verteidigungsgesetz (Gesetzblatt 1961 I S. 175) enthält u. a. folgende Bestimmungen:

§ 4

Verteidigungszustand

(1) Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik erklärt im Falle der Gefahr oder der Auslösung eines Angriffs gegen die Deutsche Demokratische Republik oder in Erfüllung internationaler Bündnisverpflichtungen den Verteidigungszustand.

(2) Der Verteidigungszustand wird durch den Vorsitzenden des Staatsrats der Republik verkündet. Die Verkündung ist an keine Form gebunden.

(3) Der Staatsrat der Republik kann in Wahrnehmung seiner Rechte aus dem Artikel 106 der Verfassung für die Dauer des Verteidigungszustandes die Rechte der Bürger und die Rechtspflege in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Verteidigung der Republik abweichend von der Verfassung regeln.

§ 3

Dienst zum Schutze der Republik und der Bevölkerung

(1) Der Dienst zum Schutze des Vaterlandes und der Errungenschaften der Werktätigen ist eine ehrenvolle nationale Pflicht der Bürger der Deutschen Demokratischen Republik.

(2) Der Dienst zum Schutze der Republik und der Bevölkerung umfaßt den Dienst in der nationalen Volksarmee und den anderen bewaffneten Organen sowie den Luftschutzdienst.

(3) Im Rahmen des Verteidigungszustandes können die Bürger im Rahmen dieses Gesetzes auch zu anderen persönlichen Dienstleistungen verpflichtet werden.

§ 12

Persönliche Dienstleistungen

(1) Während des Verteidigungszustands sind auf allen Gebieten erhöhte Arbeitsleistungen erforderlich, die von den Werktätigen im Interesse der Verteidigung der Heimat und des Schutzes der Bevölkerung selbstlos erbracht werden.

(2) Jeder arbeitsfähige Bürger kann außerdem während des Verteidigungszustandes zu persönlichen Dienstleistungen auch außerhalb seines Wohnsitzes herangezogen werden, wenn es für die Verteidigung der Republik oder zum Schutze der Bevölkerung notwendig ist.

(3) Für die Dauer des Verteidigungszustandes kann der Ministerrat die Ausgestaltung der Arbeitsrechtsverhältnisse und die Arbeitsbedingungen abweichend vom Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961 (GBl. I S. 27) regeln oder andere staatliche Organe damit beauftragen.

VI. Die Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte (Artikel 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag)

Die Ergänzung des Grundgesetzes ist nicht zuletzt auch deshalb erforderlich, damit das immer noch aus der Zeit des Besatzungsrechts fortgeltende Notstandsrecht der Drei Mächte durch eine in die deutsche Verfassungsrechtsordnung eingefügte Regelung ersetzt wird.

Zur Zeit bestimmen sich die sog. Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte (Vereinigte Staaten von Amerika, Großbritannien und Frankreich) noch nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 308), der folgenden Wortlaut hat:

„Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung, erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. Soweit diese Rechte weiterhin ausgeübt werden können, werden sie nur nach Konsultation mit der Bundesregierung ausgeübt werden, soweit die militärische Lage eine solche Konsultation nicht ausschließt, und wenn die Bundesregierung darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern. Im übrigen bestimmt sich der Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte nach den Vorschriften des Truppenvertrages und den Vorschriften des Vertrages, welcher den Truppenvertrag ersetzt, und nach deutschem Recht, soweit nicht in einem anwendbaren Vertrag etwas anderes bestimmt ist."

Die „bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte", die danach „zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden", sind im Deutschlandvertrag nicht erschöpfend aufgezählt. Vielmehr knüpft der Vorbehalt an den Rechtszustand vor dem Deutschlandvertrag an.

Die Alliierten hatten durch ihre „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands" vom 5. Juni 1945 (Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzung, S. 7 ff.) die „oberste Gewalt" in Deutschland übernommen. Sie behielten sie zunächst bei, räumten jedoch nach und nach den deutschen Organen bestimmte Befugnisse ein. Einen vorläufigen Abschluß fand diese Entwicklung im Erlaß des Besatzungsstatuts für die drei westlichen Besatzungszonen vom 10. April 1949, verkündet am 12. Mai 1949 (Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission 1949 Nr. 1 S. 13).

Ziffer 3 Satz 2 des Besatzungsstatuts lautete:

„Die Besatzungsbehörden behalten sich jedoch das Recht vor, auf Weisung ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies als wesentlich erachten für ihre Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform in Deutschland oder in Verfolg der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen."

In dem Schreiben ihrer Militärgouverneure vom 12. Mai 1949, mit dem sie das Inkrafttreten des Grundgesetzes genehmigten, hielten die Drei Mächte durch ausdrückliche Bezugnahme auf das Besatzungsstatut diesen Vorbehalt aufrecht. Ziffer 2 des Genehmigungsschreibens hatte folgenden Wortlaut:

„Indem wir unsere Genehmigung dazu erteilen, daß diese Verfassung dem deutschen Volke in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Art. 144 (1) zur Ratifizierung vorgelegt wird, nehmen wir an, daß Sie Verständnis dafür aufbringen werden, daß wir verschiedene Vorbehalte machen müssen. Erstens unterliegen die dem Bund durch das Grundgesetz übertragenen Vollmachten ebenso wie die von den Ländern und Selbstverwaltungskörperschaften ausgeübten Machtbefugnisse den Vorschriften des Besatzungsstatuts, das wir Ihnen bereits übermittelt haben und das mit dem heutigen Datum verkündet wird."

Der Deutschlandvertrag von 1954 hielt diese Vorbehalte gleichfalls aufrecht, sah jedoch in Artikel 2 eine Aufgliederung des bis dahin einheitlichen Vorbehaltsrechts vor. Artikel 2 Satz 1 besagt, daß die Drei Mächte

„die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes ein-

schließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung behalten."

Satz 2 verweist die Regelung der Vorbehalte in bezug auf das Recht der Stationierung von Streitkräften in Deutschland in den Artikel 4 und die Regelung der Vorbehalte hinsichtlich des Schutzes der Sicherheit dieser Streitkräfte in den Artikel 5 des Deutschlandvertrages.

Was die Rechtsnatur des Vorbehalts nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages anbetrifft, ergibt sich aus seiner Ableitung, im übrigen aber auch aus einem Gegenschluß aus Satz 3 dieses Absatzes, daß er durch die Vorschriften des innerdeutschen Rechts einschließlich des Grundgesetzes nicht berührt wird. Diese Rechtslage findet ihren Grund eben darin, daß die Drei Mächte bei Abschluß des Deutschlandvertrages die Vorsorgebestimmungen des deutschen Rechtes einschließlich des Grundgesetzes für die Sicherheit der Stationierungstruppen als unzureichend erachteten.

Die Vorbehaltsrechte der Drei Mächte auf Grund des Artikels 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages werden zum Teil schon jetzt, also auch in Normalzeiten, ausgeübt. Das trifft auf die alliierte Überwachung eines Teils des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland zu. Zum Teil berechtigen die „bisher innegehabten" (und fortgeltenden) Vorbehaltsrechte die Drei Mächte zur Ausübung aber erst, wenn eine außerordentliche Krisensituation die Sicherheit ihrer Stationierungsstreitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland bedroht. Dies gilt vor allem für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland von außen.

Die Ausübung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages setzt nach seinem Satz 2 voraus, daß die Bundesregierung mit den Drei Mächten übereinstimmt, daß „die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern." Diese Bestimmung sichert die Bundesrepublik Deutschland vor Willkür der Stationierungsmächte, stellt aber die Erteilung der Übereinstimmungserklärung nicht in das freie Belieben der Bundesregierung. Die Bundesregierung ist vielmehr bei der Beurteilung der Umstände zur Vertragstreue verpflichtet. Das Erfordernis einer Konsultation der Bundesregierung vor Ausübung der Vorbehaltsrechte entfällt im übrigen, wenn die militärische Lage eine solche Konsultation ausschließt.

Um der mit Abschluß des Deutschlandvertrages wiederhergestellten Souveränität der Bundesrepublik Deutschland weitestmöglich Rechnung zu tragen, sieht Artikel 5 Abs. 2 vor, daß die in ihm geregelten Sicherheitsvorbehalte erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden durch die deutsche Gesetzgebung „entsprechende Vollmachten" erhalten haben. Solche Vollmachten fehlen bislang. Insbesondere haben sie auch die Wehrergänzungen des Grundgesetzes von 1954 und 1956 nicht begründet. Nach dem Wortlaut des Artikels 5 Abs. 2 müssen die Vollmachten dazu ermächtigen, „wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen". Es versteht sich von selbst, daß damit nicht der Verteidigungsauftrag der Streitkräfte der Bundeswehr gemeint ist.

Die Vollmachten, die die Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages bewirken werden, sieht der von der Bundesregierung nunmehr vorgeschlagene Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesezes vor. Die Bundesregierung sieht in der Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte, und zwar in ihrer vollständigen Ablösung, eines der wesentlichen Ziele des Entwurfs. Diese Erwägungen bestimmen nicht zuletzt den Umfang der von ihr vorgeschlagenen Regelungen. Fühlungnahmen der Bundesregierung mit den Drei Mächten haben ergeben, daß bei Annahme der wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs die Sicherheitsinteressen der Drei Mächte befriedigend berücksichtigt wären. Auch bezüglich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland haben die Drei Mächte der Bundesregierung ihre Wünsche mitgeteilt.

Aus der Unterscheidung, die der Deutschlandvertrag, wie dargelegt, zwischen den Sicherheitsvorbehalten der Drei Mächte und den Rechten und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung macht, ergibt sich, daß die Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte durch die Ergänzung des Grundgesetzes deren gesamtdeutsche Verantwortung, an deren Fortbestehen die Bundesrepublik ein vitales Interesse hat, unberührt lassen wird.

VII. Notstandsverfassung und Friedenspolitik

Die Tatsache, daß das Grundgesetz mit Bestimmungen zur Vorsorge für Notstandsfälle unzureichend ausgestattet ist, enthebt den deutschen Gesetzgeber ebensowenig wie der Vergleich mit den einschlägigen Vorkehrungen in früheren deutschen Verfassungen und denen anderer Staaten der Erwägung, ob angesichts der besonderen weltpolitischen Situation Deutschlands der mit der Grundgesetzergänzung erstrebte Zweck überhaupt erreichbar ist, mit anderen Worten, ob nicht jeder Versuch einer Vorsorge für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf der Bundesrepublik Deutschland von vornherein vergeblich ist.

Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch in dieser Frage bereits 1954 und 1956 mit den Wehrergänzungen des Grundgesetzes eine Vorentscheidung getroffen. Durch die Aufstellung der Bundeswehr hat er seine Bereitschaft bekundet, einen etwaigen Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Gegenwehr hinzunehmen.

In engem Zusammenhang mit dieser Entscheidung steht die andere über den Beitritt der Bundesrepublik zu den Sicherheitssystemen des Nordatlantikvertrages und der Westeuropäischen Union. Beide

Bündniswerke sind nach ihrer ausdrücklichen Bestimmung reine Verteidigungspakte (vgl. Artikel 1 und 4 des Nordatlantikvertrages, BGBl. 1955 Teil II S. 289, Artikel 5 des WEU-Vertrages, BGBl. 1955 Teil II S. 286).

Die Aufstellung von Streitkräften, die Angriffe auf das Bundesgebiet abwehren sollen, wäre jedoch wenig sinnvoll, wenn nicht zugleich Vorkehrungen für die erforderlichen Maßnahmen der Zivilverteidigung und vor allem zum Schutz von Leben und Existenz der Zivilbevölkerung in der Bundesrepublik getroffen würden. Die im Falle eines Ost-West-Konfliktes besonders exponierte geographische Lage der Bundesrepublik Deutschland und das ungeheure Zerstörungspotential moderner Waffen entheben Bundesregierung und Parlament keinesfalls der Verantwortung, jede mögliche Vorsorge zu treffen, um Leiden und Schäden für die deutsche Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs abzuwenden oder doch zu verringern. Diese Verpflichtung besteht um so mehr, als durchaus nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden muß, daß im Falle einer kriegerischen Verwicklung in Mitteleuropa tatsächlich Vernichtungswaffen größten Ausmaßes eingesetzt werden.

Die Bemühungen zur Verhütung der der Bundesrepublik Deutschland bei einem bewaffneten Angriff drohenden Gefahren dürfen sich nicht allein auf die militärische und zivile Verteidigung beschränken. In der Überzeugung, daß eine gedeihliche Entwicklung der Völker der Welt am besten in einer Atmosphäre friedlicher Zusammenarbeit gewährleistet ist, in der Erkenntnis, daß das Hauptziel der deutschen Politik, die Wiedervereinigung des deutschen Volkes, nur auf friedlichem Wege erreichbar ist und daß ein kriegerischer Konflikt in Mitteleuropa die gesamte freie Welt tödlich bedrohen, der Bevölkerung Deutschlands auf beiden Seiten der Demarkationslinie aber mit Sicherheit unermeßliche Leiden bringen würde, sieht die Bundesregierung in dem ständigen Bemühen um die Erhaltung des Friedens in Europa und in der Welt nicht allein eine ihr durch die Präambel des Grundgesetzes aufgelegte Pflicht, sondern ihre wichtigste Aufgabe überhaupt. Es ist selbstverständlich, daß auch die Maßnahmen zur Vorsorge für einen Notstandsfall diese Friedenspolitik nicht entbehrlich machen, sondern ergänzen müssen.

Die Friedensbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland und ihre Absage an jede Form der Agression hat ihren Ausdruck in Artikel 26 GG gefunden, der Handlungen für verfassungswidrig erklärt, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten. Anläßlich des Beitritts zu den Verteidigungsbündnissen des Nordatlantikvertrages und der Westeuropäischen Union hat die Bundesrepublik Deutschland ihre friedliche Einstellung erneut bekräftigt. Die Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 hat folgende Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereit erklärt, ihre Politik gemäß den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen zu gestalten und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an.

Nach ihrem Beitritt zum Nordatlantikpakt und zum Brüsseler Vertrag erklärt die Bundesrepublik Deutschland, daß sie sich aller Maßnahmen enthalten wird, die mit dem streng defensiven Charakter dieser beiden Verträge unvereinbar sind. Insbesondere verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen."

Weiter hat sich die Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Mitgliedern der Westeuropäischen Union verpflichtet, Atomwaffen, chemische und biologische Waffen in ihrem Gebiet nicht herzustellen und die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die zuständige Stelle der Organisation des Brüsseler Vertrages überwachen zu lassen (Anlage I zum Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle, BGBl. 1955 Teil II S. 269).

Die Bundesregierung hat in politischen Erklärungen, auch gegenüber der Sowjet-Union, wiederholt auf diese Grundlagen ihrer Politik hingewiesen. So bekundete sie am 21. Februar 1962, also kurze Zeit, nachdem das von der Sowjet-Union unterstützte Regime in Ost-Berlin die Mauer mitten durch die deutsche Hauptstadt hatte errichten lassen, in einem an die Sowjet-Union gerichteten Memorandum unter anderem:

„Die Bundesregierung hat wiederholt und feierlich erklärt, daß sie jede Gewaltanwendung zur Lösung politischer Probleme ablehnt. An diesem Grundsatz, den das ganze deutsche Volk billigt, wird sie stets festhalten; denn er entspricht sowohl ihren moralischen Grundanschauungen wie den Lebensinteressen des deutschen Volkes."

Aus den gleichen Gründen ist die Bundesrepublik Deutschland unter Zurückstellung der Bedenken, die sich daraus ergaben, daß auch dem SBZ-Regime die Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde gestattet wurde, dem Moskauer Test-Stop-Abkommen vom 5. August 1963 beigetreten (BGBl. 1964 Teil II S. 906).

Eine zusammenfassende Darstellung ihrer Friedenspolitik und konkrete Vorschläge für Entspannungsmaßnahmen hat die Bundesregierung in einer Note gegeben, die sie am 25. März 1966 den meisten Regierungen überreicht hat.

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung in seiner Entschließung vom 23. September 1966 für diese Friedensnote ausdrücklich gedankt und sie aufgefordert, in diesem Sinne unbeirrt weiterzuwirken.

VIII. Bisherige Entwicklung des Entwurfs

Ein **erster Entwurf** des Bundesinnenministeriums für eine Verfassungsergänzung für den Notstandsfall, der 10 Artikel umfaßte, wurde im *Dezember 1958* den Ministerpräsidenten der Länder übersandt. Er war am 18. Dezember 1958 Gegenstand einer Besprechung zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten und wurde am 23. Januar 1959 in einer weiteren Besprechung des Bundesinnenministers mit den Innenministern und -senatoren der Länder erörtert. In dieser Besprechung wurde dieser Entwurf nahezu übereinstimmend als zu sehr ins einzelne gehend und deshalb schwer praktikabel bezeichnet. Die Innenminister und -senatoren der Länder empfahlen eine Regelung nach Art einer Generalklausel, wobei jedoch die Mängel des Artikels 48 WRV vermieden werden sollten.

Daraufhin wurde der Entwurf überarbeitet. Die Sonderregelungen für den Notstandsfall und die ihnen zugeordneten rechtsstaatlichen und demokratischen Sicherungen wurden in einem Artikel zusammengefaßt. Der revidierte *Entwurf* wurde in *der 3. Bundestagswahlperiode* am 5. Februar 1960 dem Bundesrat zugeleitet (vgl. Drucksache 1800 der 3. Wahlperiode). Der Bundestag hat diesen Entwurf in erster Lesung beraten, jedoch nicht mehr verabschiedet.

In der *4. Wahlperiode* hat die Bundesregierung dem Bundestag — am 11. Januar 1963 — einen wesentlich veränderten Entwurf einer Notstandsverfassung vorgelegt (Drucksache IV/891). Er knüpfte in nunmehr 12 Artikeln zum Teil an den ersten Entwurf von 1958 an, berücksichtigte aber auch Anregungen besonders des Bundesrates, die bei der Beratung des Entwurfs der 3. Wahlperiode gemacht worden waren. Dieser Entwurf ist im 4. Deutschen Bundestag und in seinen Ausschüssen (Rechtsausschuß und Ausschüsse für Verteidigung und für Inneres) eingehend beraten worden. Insbesondere der Rechtsausschuß hat zur Beratung des Entwurfs 38 Sitzungen abgehalten und ihn dabei in mehr als 150 Beratungsstunden besprochen. Im Laufe dieser Beratungen erfuhr die Konzeption der Notstandsverfassung noch einmal erhebliche Änderungen. Nach ihrem Abschluß schlug der Rechtsausschuß mit Mehrheit dem Bundestagsplenum einen neuen Entwurfstext zur Annahme vor (Drucksache IV/3494). Das Grundgesetz sollte danach in 20 Artikeln ergänzt oder geändert werden. Auch dieser Entwurf fand nicht die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit. Gleichwohl haben die Ausschußberatungen in wesentlichen Grundfragen eine Übereinstimmung zwischen allen Parteien im Bundestag ergeben. Die Überlegungen der Bundesregierung, die zu dem nunmehr vorliegenden Regierungsentwurf geführt haben, knüpfen weitgehend an die Ergebnisse der Beratungen im 4. Deutschen Bundestag an. Sie verwerten ferner die Ergebnisse von Fühlungnahmen mit der sog. „Zwölfer-Kommission", die sich aus Vertretern der im 5. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und Vertretern des Bundesrates zusammensetzte sowie von Kontakten mit den Innenministern der Länder und Vertretern der Gewerkschaften.

Der vorliegende Entwurf berücksichtigt weiter die Erfahrungen aus der Stabsübung FALLEX 66, die im Oktober 1966 im NATO-Rahmen abgehalten wurde und der die Übungsannahme eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet zugrunde lag. Diese Übung, an der erstmals mit Mitgliedern und Beamten von Bundesregierung und Landesregierungen Abgeordnete aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien teilgenommen haben, bot Gelegenheit, in Gestalt einer Übungsannahme den wesentlichen Inhalt der hier vorgeschlagenen Grundgesetzergänzungen auf seine Eignung hin praktisch zu erproben. Dabei hat sich die Konzeption der Verfassungsergänzung in den entscheidenden Punkten bewährt.

IX. Grundgedanken des Regierungsentwurfs

Wie schon der Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode sieht auch der vorliegende Entwurf im Interesse einer möglichst weitgehenden Beschränkung der Sondervollmachten für Notstandsfälle davon ab, eine Generalklausel vorzuschlagen. Er nimmt dabei in Kauf, daß das deutsche Notstandsrecht im Vergleich zu dem anderer Staaten erheblich ausführlicher, komplizierter und in seiner Anwendung schwerfälliger sein wird.

Aus diesen Erwägungen werden eingehende gesonderte Regelungen für den Fall einer Bedrohung des Bundesgebietes von außen vorgeschlagen. Die in Artikel 91 bereits vorhandene Bestimmung für den Fall einer Bedrohung des Bestands oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung von innen wird ergänzt und um Vorschriften für den Fall einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles erweitert.

Ein Kernstück der Konzeption des Entwurfs ist die Gewährleistung eines unter allen Umständen arbeitsfähigen Organs der Volksvertretung, dem die parlamentarische Kontrolle der Exekutive obliegen und die Befugnis zur Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll. Eine Möglichkeit der Exekutive, in äußersten Fällen durch Notverordnungen Recht zu setzen, wie sie viele freiheitliche Verfassungen anderer Staaten für äußerste Notfälle bereithalten, schlägt die Bundesregierung nicht mehr vor. Die Erfahrungen der NATO-Stabsübung FALLEX 66 berechtigen zu der Annahme, daß auf eine solche Möglichkeit, Notrecht zu setzen, verzichtet werden kann, wenn sichergestellt wird, daß unter allen Umständen eines äußeren Notstandes parlamentarische Organe handlungsfähig bleiben.

Die ordentlichen parlamentarischen Organe des Bundes, der Bundestag und der Bundesrat, behalten in allen Notstandslagen alle Rechte, insbesondere das zur Gesetzgebung und zur parlamentarischen Kontrolle. Nur wenn und solange der Bundestag durch äußere Umstände arbeitsunfähig werden sollte (der Entwurf faßt diese Möglichkeit nur für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik ins Auge), soll ein aus Abgeordneten des Bundestages und Mitgliedern des Bundesrates zusammengesetztes besonderes Verfassungsorgan, der

Gemeinsame Ausschuß, anstelle von Bundestag und Bundesrat deren Aufgaben wahrnehmen.

Der Gemeinsame Ausschuß hat unter diesen Voraussetzungen insbesondere die Befugnis, den Zustand äußerer Gefahr festzustellen und Gesetze zu erlassen (mit Ausnahme von Verfassungsänderungen und Gesetzen über die Neugliederung des Bundesgebietes, sowie der Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf zwischenstaatliche Einrichtungen). Er kann weiter beim Ausfall des Bundeskanzlers dessen Nachfolger wählen oder dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen. Um zu gewährleisten, daß der Gemeinsame Ausschuß unter allen Umständen in der Lage ist, bei Ausfall des Bundestages sofort an dessen Stelle zu treten, soll er bereits in Normalzeiten gebildet werden.

Das erscheint auch aus folgendem weiteren Grund geboten: Das Parlament soll bereits in normalen Zeiten über die von der Bundesregierung vorbereiteten Planungen von Maßnahmen für den äußeren Notstand unterrichtet werden. Ferner soll es grundsätzlich gesetzlich vorgesehenen Beschlüssen der Bundesregierung, die der beschleunigten Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft dienen, vorher zustimmen müssen. Dadurch soll ausgeschlossen werden, daß das Parlament unvorbereitet vor die Notwendigkeit einer Entscheidung über die Feststellung des Zustands äußerer Gefahr und die Verabschiedung von Gesetzen gestellt wird. Diese Mitwirkung in normalen Zeiten soll kraft Verfassungsauftrags dem Gemeinsamen Ausschuß übertragen werden, da das Gesamtparlament hierfür kaum in Betracht kommen kann.

Der Übergang von der normalen Verfassungsrechtslage in den Zustand äußerer Gefahr bedarf wegen der tiefgreifenden, damit verbundenen Rechtsfolgen einer förmlichen Feststellung. Sie muß Sache des Parlaments sein. Ist der Bundestag handlungsfähig, so obliegt es ihm, sie zu treffen. Er bedarf dazu der Zustimmung des Bundesrates. Anders als der Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode sieht der vorliegende Entwurf vor, daß die Feststellung des Bundestages einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder und mindestens der Mehrheit aller seiner Mitglieder bedarf. Die Bundesregierung trägt damit auch dem Ergebnis der Beratungen im Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages Rechnung.

Ist der Bundestag nicht mehr handlungsfähig, so obliegt die Entscheidung über die Feststellung des Zustands äußerer Gefahr dem Gemeinsamen Ausschuß. Dabei sind dieselben Mehrheiten wie im Bundestag erforderlich. Fällt infolge eines bewaffneten Angriffs auch der Gemeinsame Ausschuß aus, so gilt die Feststellung als getroffen und die damit verbundenen Rechtsfolgen treten ein.

Jederzeit können Bundestag und Bundesrat die Aufhebung des Zustands äußerer Gefahr und damit die Rückkehr zur normalen Verfassungsrechtslage beschließen.

Die Grundrechte können im Zustand äußerer Gefahr grundsätzlich nicht weiter eingeschränkt werden als in Normalzeiten. Eine wesentliche Ausnahme gilt nur für die Artikel 12. Um den zivilen Personalbedarf für einen Zustand äußerer Gefahr rechtzeitig decken zu können, soll der Gesetzgeber für Zwecke der Verteidigung in engen Grenzen auch vorher bereits die Freiheit, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, einschränken und Wehrpflichtige zu zivilen Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte und der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte verpflichten können. Außerdem sollen im Zustand äußerer Gefahr abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Enteignungsentschädigungen nur vorläufig geregelt und — abweichend von Artikel 104 Abs. 2 und 3 — bei Freiheitsentziehungen die Fristen zur Herbeiführung einer richterlichen Entscheidung geringfügig verlängert werden können.

Auch diese wenigen Grundrechtsbeschränkungen sind aber von Verfassungs wegen an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Weiter bleibt auch die Schranke des Artikels 19 Abs. 2 verbindlich, wonach der Wesensgehalt eines Grundrechts in keinem Fall angetastet werden darf.

Alle anderen Grundrechte bleiben auch im Zustand äußerer Gefahr unberührt. Zur Überwachung der Einhaltung der Schranken, die sie und die erwähnten einschränkbaren Grundrechte der Staatsgewalt setzen, ist auch im Zustand äußerer Gefahr das Bundesverfassungsgericht berufen. Die Notstandsverfassung trifft Vorsorge, daß es auch dann funktionieren kann.

Der Eintritt des Zustands äußerer Gefahr löst auch für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern bedeutsame Rechtsfolgen aus. Grundsätzlich ist eine vorübergehende Verstärkung der Bundesstaatsgewalt auf den Bereichen der Gesetzgebung und Verwaltung vorgesehen, in bestimmten Krisensituationen aber auch eine Kompetenzerweiterung zugunsten der Landesregierungen. Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder bleibt jedenfalls unberührt und die Mitwirkung der Länder an der Ausübung der Bundesstaatsgewalt — notfalls durch den Gemeinsamen Ausschuß — gesichert.

Die Bundesregierung verfolgt mit dem Vorschlag einer Notstandsverfassung drei gleichrangige Ziele: Der Staat soll die Möglichkeit erhalten, in den Zeiten der Not eine dem Ausmaß der Bedrohung angemessene Abwehr zu verwirklichen, bei der das zum Schutz der Bevölkerung und ihrer freiheitlichen Lebensordnung Erforderliche rasch und wirksam geschieht. Dadurch soll gleichzeitig die vollständige Ablösung der noch fortgeltenden alliierten Sicherheitsvorbehalte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages bewirkt werden. Die Notstandsverfassung soll sicherstellen, daß auch in Notzeiten die freiheitliche Lebensordnung in ihrem Wesen erhalten bleibt und daß die in Normalzeiten geltende Verfassungsordnung nach Beendigung der Notlage so schnell wie möglich wieder hergestellt wird.

Der vorgelegte Entwurf einer Grundgesetzergänzung erscheint der Bundesregierung als ein geeignetes, aber auch unverzichtbares Mittel, diese Ziele zu erreichen.

Besonderer Teil

Zu § 1 Nr. 1 (Artikel 10)

Artikel 10 des Grundgesetzes, der das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis gewährleistet, sieht, wie vor ihm schon Artikel 117 der Reichsverfassung von 1919, die Möglichkeit einer Beschränkung kraft Gesetzes vor. Derartige Beschränkungen enthalten eine Reihe von Gesetzen, z. B. die Strafprozeßordnung (§ 99), das Fernmeldeanlagengesetz (§ 12), die Konkursordnung (§ 121), die Abgabenordnung (§ 431), das Zollgesetz (§ 6 Abs. 7) und das Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote vom 24. Mai 1961 (BGBl. I S. 607, vgl. §§ 2, 3, 4). Diesen Bestimmungen ist eigentümlich, daß der Betroffene, wenn nicht vor, so doch alsbald nach Vollzug der gegen ihn getroffenen Eingriffsmaßnahmen unterrichtet und so in die Lage versetzt wird, ein Rechtsmittel dagegen zu ergreifen.

Anders ist es mit den Maßnahmen zur Überwachung eines Teils des Post- und Fernmeldeverkehrs, die zur Zeit noch auf Grund der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte nach Maßgabe des Artikels 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (vgl. Nr. VI im Allgemeinen Teil dieser Begründung) im Interesse der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der drei Vertragspartner getroffen werden. Diese Überwachung selbst geschieht in allen Fällen durch alliierte Organe, ohne daß eine Bekanntgabe an den Betroffenen erfolgt.

Eine vollständige Ablösung auch dieser Sicherheitsvorbehalte setzt voraus, daß anstelle der bisher durch Organe der Drei Mächte ausgeübten Überwachung eine gleich geeignete Überwachung durch deutsche Behörden tritt. Die Ergänzung des Artikels 10 soll die Grundlage dafür im deutschen Verfassungsrecht schaffen.

Aus den Gründen des Staatsschutzes angeordnete Maßnahmen der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs würden ihren Zweck von vornherein verfehlen, wenn sie den Betroffenen bekanntgegeben würden. Dies ergibt sich aus dem Wesen derartiger Überwachungsmaßnahmen. Denn anders als bei sonstigen Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses ist ihr Zweck nicht die unmittelbare Unterbindung verbotswidriger Mitteilungen oder Sendungen, sondern — u. U. auch im Interesse der Aufdeckung und späteren Ausschaltung umfassender verfassungsfeindlicher Verbindungen — vorerst nur die Beobachtung der betreffenden Vorgänge. Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit schon nach geltendem Verfassungsrecht auf Grund entsprechender gesetzlicher Vorschriften eine Geheimhaltung derartiger Überwachungsmaßnahmen zulässig wäre und auch mittels eines gerichtlichen Verfahrens keine Offenlegung erzwungen werden könnte. Um jeden Zweifel hieran auszuschließen, erscheint es jedenfalls geboten, im Grundgesetz eine ausdrückliche Regelung dieser Fragen zu treffen.

Eine Geheimhaltung von Überwachungsmaßnahmen soll hiernach auch in Zukunft nicht in allen Fällen zulässig sein, sondern nur, soweit es sich um den Schutz solcher Rechtsgüter handelt, die nach der Wertordnung des Grundgesetzes höchsten Rang genießen. Der neue Satz 3 enthält eine erschöpfende Aufzählung dieser Rechtsgüter. Danach muß es sich um den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes handeln. Die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der Drei Mächte, die im Interesse einer Ablösung des Vorbehalts der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages zu berücksichtigen ist, hängt so eng mit der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zusammen, daß ihre Gefährdung immer zugleich auch als eine Gefahr für die Sicherheit des Bundes angesehen werden muß.

Abweichend von dem von der Bundesregierung in der 4. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorgelegten, vom Bundestag jedoch nicht abschließend beratenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 10) — Drucksache IV/2633 — ist nicht mehr aufgeführt das Rechtsgut der „Abwehr oder Verfolgung schwerer Straftaten". Sieht der Gesetzgeber künftig im Interesse dieser Rechtsgüter eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vor (was bereits nach dem geltenden, durch die Verfassungsergänzung nicht berührten Wortlaut des Artikels 10 GG zulässig ist), so muß es hinsichtlich der Mitteilung an den Betroffenen und der Anfechtbarkeit bei der jetzigen Verfassungsrechtslage sein Bewenden haben.

Im einzelnen ergibt sich die Notwendigkeit der Einfügung eines neuen Satzes 3 in Artikel 10 des Grundgesetzes aus den folgenden Überlegungen:

Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG eröffnet jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, den Rechtsweg. Dieses Grundrecht kann nicht voll ausgeschöpft werden, wenn nicht zugleich gewährleistet ist, daß Eingriffe der öffentlichen Gewalt dem Betroffenen bekanntgegeben werden. Vieles spricht demnach dafür, ein Recht des Betroffenen auf eine solche Unterrichtung als Bestandteil des ihm durch Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleisteten Rechtsschutzes anzusehen. Der neue Satz 3 des Artikels 10 GG ist somit erforderlich, um eindeutig klarzustellen, daß Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 nicht ausschließt, daß der Betroffene über die dort erwähnten Überwachungsmaßnahmen nicht unterrichtet wird.

Satz 3 sieht weiter die Möglichkeit vor, die Anfechtbarkeit der Beschränkung im Rechtsweg gesetzlich auszuschließen. Die Notwendigkeit dafür folgt aus nachstehenden Erwägungen:

Stünde es einem Staatsbürger, der sich durch eine von ihm vermutete Überwachung seines Post- oder Fernmeldeverkehrs in seinem Grundrecht beschränkt glaubt, frei, das zuständige Gericht anzurufen, so gewönne die von den Prozeßordnungen den Behörden zugestandene Zeugnis- und Aus-

kunfts- und Vorlageverweigerungsbefugnis im Interesse des Geheimschutzes (z. B. §§ 99 und 98 VwGO i. V. mit § 376 ZPO) in einem solchen Rechtsstreit Bedeutung. Die Pflicht der Behörden, geheimschutzbedürftige Tatsachen nicht der Öffentlichkeit preiszugeben, geriete in Konflikte mit dem Begehren des Betroffenen und der Pflicht des Gerichts, den Sachverhalt aufzuklären, eine Konfliktsituation, die praktisch unlösbar wäre.

Die im Hinblick darauf durch die Ergänzung des Artikels 10 vorgesehene Möglichkeit, die Anfechtbarkeit im Rechtsweg durch Gesetz auszuschließen, bezieht sich ebenso auf die Anordnung einer den genannten Zwecken dienenden Besckränkung wie auf die zu ihrem Vollzug ergehenden Maßnahmen.

Der im neuen Satz 3 zugelassene Ausschluß des Rechtsweges schränkt die in Artikel 19 Abs. 4 GG enthaltene Gewährleistung ein. Das erscheint rechtsstaatlich auch im Rahmen einer Verfassungsänderung nur vertretbar, wenn ein adäquates Verfahren einer Nachprüfung der Beschränkung des Grundrechts der Betroffenen eingerichtet wird, welches sicherstellt, daß die Beschränkung nur im Rahmen der verfassungsrechtlich zugelassenen Zwecke geschieht. Der Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode (Drucksache IV/2633) wollte den Ausschluß des Rechtsweges davon abhängig machen, daß die Beschränkung durch einen Richter angeordnet oder bestätigt wurde. Da der Betroffene dabei nicht beteiligt worden wäre, hätte dieses Verfahren allerdings den Erfordernissen des Artikels 103 Abs. 1 GG nicht genügen können. Zudem hätte im Hinblick auf die zwangsläufig ziemlich weite Formulierung der Zwecke, die eine nicht anfechtbare Überwachung der Betroffenen rechtfertigen sollten, den Richter im Rahmen seiner Befugnis zur Anordnung oder Bestätigung einer Beschränkung zu einer Entscheidung genötigt, die nahezu außerhalb seiner berufstypischen Funktion, Sachverhalte an rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen zu messen, gelegen haben würde.

Solche Erwägungen haben die Bundesregierung bewogen, ihrem nunmehrigen Vorschlag einer Ergänzung des Artikels 10 eine andere Konzeption zugrundezulegen. Notwendiges Element einer geheimen und nicht anfechtbaren Überwachung soll ihre Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane sein. Volksvertretung im Sinne dieser Bestimmung ist der Bundestag oder das Parlament eines Landes, je nachdem, ob die vom Gesetzgeber zur Anordnung der Beschränkung befugte Stelle eine Behörde des Bundes oder eines Landes ist. Die Verfassungsbestimmung überläßt es dem ausführenden Gesetzgeber, näher zu regeln, welche Personen oder Gremien als Hilfsorgane der Volksvertretung bestellt werden können. Hier kommen sowohl Abgeordnete als auch andere geeignete Personen in Betracht. Die Formulierung würde es freilich ausschließen, daß der Gesetzgeber es bei der allgemeinen parlamentarischen Verantwortlichkeit der zur Anordnung einer Beschränkung befugten Stelle bewenden ließe. Dem Gesetzgeber steht endlich ein Regelungsermessen hinsichtlich des Verfahrens der Nachprüfung und der Unterrichtung der Volksvertretung zu. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß die jetzt von ihr befürwortete Regelung im praktischen Ergebnis einen wirkungsvolleren Schutz der Belange des Betroffenen ermöglicht als die im Regierungsentwurf der 4. Bundestagswahlperiode vorgeschlagene „Richterlösung".

Die nunmehr vorgesehene Lösung entspricht auch der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 686 f). Soweit die Überwachungsmaßnahmen eine Beschränkung des Rechtes auf Achtung des Privatlebens und des Briefverkehrs im Sinne des Artikels 8 der Konvention darstellen, sind sie durch den Gesetzesvorbehalt in Artikel 8 Abs. 2 der Konvention gedeckt. Die Garantie einer „wirksamen" Beschwerde nach Artikel 13 der Konvention wird durch die vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 10 GG nicht berührt. Die Organe und Hilfsorgane der Volksvertretung, denen die Nachprüfung der Beschränkung übertragen wird, sind eine „nationale Instanz" i. S. des Artikels 13 der Konvention. Das in Artikel 13 der Konvention verbürgte Recht des Betroffenen, die „nationale Instanz" mit einer Beschwerde anzugehen, wird durch die Ergänzung des Artikels 10 GG nicht ausgeschlossen. Die in Artikel 13 der Konvention enthaltene Gewährleistung kann nicht so weit ausgelegt werden, daß sie in jedem Fall einen Anspruch des Betroffenen auf Bekanntgabe der gegen ihn gerichteten Eingriffe der öffentlichen Gewalt umfassen würde.

Zu § 1 Nr. 2 (Artikel 12)

Artikel 12 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG bleiben in der Fassung des geltenden Verfassungsrechts unverändert bestehen. Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG geltender Fassung werden aus systematischen Gründen unverändert als Absatz 5 übernommen.

Neu eingefügt werden Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3, (ferner Absatz 4). Sie erweitern die zum Teil schon jetzt gegebene verfassungsrechtliche Möglichkeit, für Zwecke der Verteidigung bestimmte Dienst- oder Arbeitsleistungen zu fordern.

Die Verteidigungsplanung muß davon ausgehen, daß der Personalbedarf im Zustand äußerer Gefahr in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung erhebliche Umschichtungen erfahren wird. Das Bedürfnis für viele wirtschaftliche Leistungen und Verwaltungsfunktionen wird sich vermindern oder ganz entfallen. Andererseits werden einige für die Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte besonders wichtige Zweige der Wirtschaft und der Verwaltung vermehrte Aufgaben zu bewältigen haben. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der Personalbedarf nur in Ausnahmefällen durch Ausschöpfung weiterer Reserven des Arbeitskräftemarktes gedeckt zu werden braucht. Die vorhandenen Arbeitskräfte dürften vielmehr insgesamt — wenn auch nach nicht unerheblichen Umgruppierungen — ausreichen, um den an den Schwerpunkten der lebensnotwendigen Versorgung und der Verteidigung auftretenden

besonderen Bedarf decken zu können. Die Arbeitskräfte für die im Zustand äußerer Gefahr unentbehrlichen Funktionen im Bereich von Wirtschaft und Verwaltung sollen nach Vorstellung der Bundesregierung, soweit möglich, über den freien Arbeitsmarkt gewonnen werden, der also auch im Falle des äußeren Notstands nach Möglichkeit aufrechterhalten werden soll. Seine Wirkungsweise wird jedoch voraussichtlich nicht ausreichen, alle lebens- und verteidigungswichtigen Wirtschafts- und Verwaltungsbereiche mit Arbeitskräften zu versorgen. Deshalb kann nicht auf die Möglichkeit verzichtet werden, durch Gesetz die Berufsfreiheit dahin zu beschränken, daß für den Zustand äußerer Gefahr die Ausübung lebens- und verteidigungswichtiger Funktionen gegebenenfalls gefordert werden kann.

Manches spricht dafür, daß eine derartige Ermächtigung bereits im geltenden Satz 1 des Artikels 12 Abs. 2 enthalten ist. Diese Auslegung ist jedoch nicht unumstritten. Um alle Zweifel auszuräumen, ist eine Ergänzung des Verfassungstextes geboten.

Zu Artikel 12 Abs. 2 Satz 2

Die erweiterte Beschränkung der Berufsfreiheit ist nur für Zwecke der Verteidigung zulässig. Sie muß sich auf Wehrpflichtige beschränken, d. h. nach Absatz 4 auf Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an; weiter verweist die Bestimmung damit auf den Umfang der Wehrpflicht, wie er in der (einfachen) Gesetzgebung über die Wehrpflicht festgelegt ist. Zulässig ist eine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen, also Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes, wobei als einschränkende Maßgabe die Sachbereiche, für die die Dienstleistungen gefordert werden können, in der Verfassung abschließend umschrieben sind. Es handelt sich um den Bereich der öffentlichen Verwaltung (einschließlich des Zivilschutzkorps), der Streitkräfte (einschließlich der Streitkräfte der Verbündeten der Bundesrepublik Deutschland), der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte. Außerdem ist eine Verpflichtung zu Dienstleistungen im Bundesgrenzschutz zulässig. Dadurch wird ausgeschlossen, daß Verpflichtungen auferlegt werden, weil als Folge von Störungen des normalen Wirtschaftsablaufs wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitische Erwägungen für eine Lenkung des Arbeitskräfteeinsatzes sprechen. Andererseits ist der Begriff der Versorgung weit zu verstehen. Er umfaßt die Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte mit allen lebens- und verteidigungswichtigen Gütern und Dienstleistungen.

In dem die Zulässigkeit der Dienstverpflichtung an die Wehrpflicht anknüpft, schafft sie einen im öffentlichen Recht verankerten Heranziehungsgrund. Das läßt jedoch die Rechtsnatur des Pflichtenverhältnisses unberührt, innerhalb dessen die Dienstleistungen zu erbringen sind. Dieses Rechtsverhältnis zu regeln obliegt dem Gesetzgeber. Grundsätzlich werden dabei die Dienstleistungen auf Grund der Dienstverpflichtung in einem privatrechtlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu erbringen sein, das sich nicht von einem normalen Arbeitsverhältnis unterscheidet, abgesehen davon, daß es nicht durch übereinstimmende Willenserklärungen der Vertragspartner, sondern durch staatlichen Hoheitsakt begründet wird. Die Ersetzung der Willenserklärungen beider Partner eines Arbeitsvertrages durch staatlichen Hoheitsakt ist schon dem geltenden Arbeitsrecht nicht fremd (vgl. § 10 Abs. 2 des Schwerbeschädigtengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 1961 — BGBl. I S. 1233). Gewisse Dienstleistungen, z. B. solche in der Polizeireserve und im Zivilschutzkorps, können allerdings auch ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis bedingen. Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 läßt auch eine einem solchen Zweck angepaßte Ausgestaltung des Dienstverhältnisses durch den Gesetzgeber zu.

Der Schwerpunkt der nach Absatz 2 Satz 2 zu erbringenden Dienstleistungen wird im Zustand äußerer Gefahr liegen. Es wird jedoch erforderlich werden, Verpflichtungen zu solchen Dienstleistungen vielfach schon kurze Zeit — gedacht ist an höchstens einige Tage — vor der Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr auszusprechen. Dies ist deshalb notwendig, weil es bestimmte Maßnahmen zur Herstellung der Verteidigungsbereitschaft gibt — z. B. die Heranziehung von Ergänzungspersonal für die Herstellung der vollen Einsatzbereitschaft der Luftschutzwarnämter —, die nur dann rechtzeitig abgeschlossen werden können, wenn sie schon vor dem Zeitpunkt eingeleitet werden, in dem die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr mit seinen einschneidenden Rechtsfolgen gerechtfertigt ist. Das Nähere wird der Gesetzgeber regeln. Er wird überdies zu regeln haben, in welchem Umfang eine friedensmäßige Ausbildung gefordert werden muß.

Zu Artikel 12 Abs. 3

Absatz 3 ermächtigt den Gesetzgeber, für Zwecke der Verteidigung die Freiheit zu beschränken, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben. Sachlich einschränkende Voraussetzung ist jedoch, daß es sich um einen Beruf oder Arbeitsplatz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte oder der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte handelt. Auf Grund dieser Bestimmung kann mithin lediglich die Fortsetzung einer Tätigkeit gefordert werden, die der Betroffene bisher bereits ausgeübt hatte. Es kann also ein Wechsel des Arbeitsplatzes, ein Wechsel des Berufes, aber auch die Aufgabe jeder Berufstätigkeit überhaupt untersagt werden. Diese Bestimmung ist nicht nur auf Wehrpflichtige beschränkt, sie gilt für Männer und Frauen sowie für Berufstätige aller Art, also für Selbständige, Arbeiter, Angestellte und Beamte.

In zeitlicher Hinsicht wird die Einschränkung der Freiheit, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, dadurch begrenzt, daß eine Feststellung der Bundesregierung vorangehen muß, daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Zivilbevölkerung unerläßlich ist. Diese Feststellung der Bundesregierung bedarf der Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses. Die Feststellung ist gleichwohl eine Maß-

nahme der Exekutive. Sie kann daher nur von der Bundesregierung wieder aufgehoben werden. Die Bundesregierung muß jedoch einem Verlangen von Bundestag und Bundesrat nach Aufhebung entsprechen. Einer zeitlichen Begrenzung auf den Zustand äußerer Gefahr würden schwerwiegende Bedenken entgegenstehen. Die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr wird nämlich mit Rücksicht auf ihre fundamentalen Auswirkungen auf das gesamte Verfassungsgefüge erst in einem spätestmöglichen Zeitpunkt getroffen werden können. Wäre die Sicherung des erforderlichen Personalbedarfs für verteidigungswichtige Funktionen in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte erst von diesem Zeitpunkt an zulässig, könnte ihr Zweck je nach Ablauf der Ereignisse möglicherweise überhaupt nicht mehr erreicht werden, weil die benötigten Personen ihre Arbeitsplätze bereits verlassen hätten. Die Sicherung dieses Personalbedarfs ist aber Voraussetzung für zahlreiche noch vor dem Beginn etwaiger Kampfhandlungen zu ergreifende Maßnahmen für Zwecke der Verteidigung, insbesondere zum Schutz der Zivilbevölkerung. Die vorgesehene Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses zur Feststellung der Bundesregierung bildet im übrigen eine Sicherung dagegen, daß die Beschränkung in einem unangemessen frühen Zeitpunkt erfolgt.

Zu Artikel 12 Abs. 4

Artikel 12 Abs. 4 bezieht die materiell-rechtliche Regelung der Wehrpflicht in den Artikel 12 mit ein. Bisher ist sie in systematisch wenig befriedigender Weise statt im Grundrechtsteil in Artikel 73 Nr. 1 GG, also im Rahmen einer Kompetenznorm, geregelt.

Zu Artikel 12 Abs. 5

Artikel 12 Abs. 5 enthält die bisher in Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 vorgesehenen Regelungen der Kriegsdienstverweigerung und des Ersatzdienstes, ohne gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand eine sachliche Änderung zu bringen.

Zu Artikel 12 Abs. 6

Artikel 12 Abs. 6 wiederholt ohne sachliche Änderung die Regelung des Artikels 12 Abs. 3 Satz 2 geltender Fassung. Satz 1 des geltenden Artikels 12 Abs. 3 entfällt. Da nach Satz 2 (neu) des Artikels 12 Abs. 2 die Heranziehung zu Dienstleistungen überhaupt auf (wehrpflichtige) Männer beschränkt werden soll, würde die Vorschrift gegenstandslos.

Zu § 1 Nr. 3 (Artikel 53 a)

Schon im Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode (Drucksache IV/891) hatte die Bundesregierung — eine Anregung des Bundesrates zum Regierungsentwurf der 3. Wahlperiode (Drucksache 1800) aufgreifend — einen Ausschuß aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates vorgeschlagen. Er sollte bei der Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr und als Notgesetzgeber an die Stelle von Bundestag und Bundesrat treten, wenn deren Zusammentritt oder rechtzeitiger Beschlußfassung unüberwindliche Hindernisse entgegenstünden. Der Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages hat diesen Gedanken weiterentwickelt und wollte damit die besondere Verantwortung des Parlaments gerade im Zustand der äußeren Gefahr unterstreichen und zugleich institutionell sicherstellen, daß es seiner Aufgabe auch dann gerecht zu werden vermag, wenn es in seiner Gesamtheit infolge unüberwindlicher äußerer Hindernisse selbst nicht mehr zusammentreten oder beschließen kann.

Die Bundesregierung macht sich in dem nunmehr vorgelegten Entwurf den im Bericht des Rechtsausschusses des 4. Deutschen Bundestages (Drucksache IV/3494) niedergelegten Vorschlag im wesentlichen zu eigen. Auf einige Abweichungen wird im folgenden jeweils hingewiesen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Gemeinsamen Ausschusses und seiner Befugnisse und Funktionen wird auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Begründung (Abschnitt IX) verwiesen. Hervorgehoben sei noch einmal, daß der Gemeinsame Ausschuß nicht lediglich als ein Ausschuß des Bundestages oder des Bundesrates konzipiert ist, sondern als ein besonderes Verfassungsorgan mit eigenständigen Befugnissen und Verpflichtungen, vor allem — aber nicht ausschließlich — im Zustand äußerer Gefahr.

Durch die Schaffung des Gemeinsamen Ausschusses werden die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat in keiner Weise gemindert. Der Gemeinsame Ausschuß wird zwar schon in Normalzeiten tätig, kann jedoch in dieser Zeit Bundestag und Bundesrat weder ersetzen noch in ihren Funktionen beeinträchtigen. Ihm werden vielmehr für Normalzeiten Befugnisse übertragen, die nach dem derzeit geltenden Verfassungsrecht der Bundesregierung allein zustehen. Er tritt erst dann weitgehend in die Rechte von Bundestag und Bundesrat ein, wenn wegen der mit dem Zustand der äußeren Gefahr verbundenen faktischen Situation der Bundestag nicht mehr funktionsfähig ist.

Die NATO-Stabsrahmenübung Fallex 66 im Oktober des Jahres 1966 bot die Gelegenheit, übungsweise die praktische Brauchbarkeit der diesem Entwurf zugrundeliegenden Konzeption eines Gemeinsamen Ausschusses zu erproben. Die dabei gemachten guten Erfahrungen bestärken die Bundesregierung in der Überzeugung, daß mit der Einrichtung eines solchen Verfassungsorgans der richtige Weg beschritten ist, sicherzustellen, daß in allen Notstandssituationen die parlamentarische Regierungsform erhalten bleibt und auch nicht vorübergehend in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird.

Zu Artikel 53 a Abs. 1

Soweit im Zustand der äußeren Gefahr der Bundestag vorübergehend nicht zusammentreten kann oder ganz funktionsunfähig wird, vereinigt der Gemein-

same Ausschuß die Befugnisse der beiden Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat in sich. Die Bundesregierung vermag daraus — in Übereinstimmung mit der Auffassung des Rechtsausschusses des 4. Deutschen Bundestages — nicht die Folgerung zu ziehen, der Gemeinsame Ausschuß müsse paritätisch mit Mitgliedern beider Gremien besetzt sein. Das hatte der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zu den Regierungsentwürfen der 3. und 4. Wahlperiode gefordert. Dem steht jedoch die Erwägung entgegen, daß der Bundestag im Hinblick auf seine größeren Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung und auf das ihm nach dem VI. Abschnitt des Grundgesetzes allein zustehende Recht, den Bundeskanzler zu wählen, das gewichtigere Verfassungsorgan ist. Der Gemeinsame Ausschuß soll daher zu zwei Dritteln aus Mitgliedern des Bundestages und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates zusammengesetzt sein.

Artikel 53 a Abs. 1 Satz 3 legt fest, daß jedes Land im Gemeinsamen Ausschuß durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten wird. Der Bundesrat wird also im Gemeinsamen Ausschuß durch 11 Mitglieder vertreten sein. Aus dieser Festlegung in Artikel 53 a Abs. 1 Satz 3 ergibt sich im Zusammenhang mit Artikel 53 a Abs. 1 Satz 1, der bestimmt, daß zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses Abgeordnete des Bundestages und ein Drittel Mitglieder des Bundesrates sind, daß der Gemeinsame Ausschuß 33 Mitglieder haben soll, von denen 22 dem Bundestag und 11 dem Bundesrat angehören.

Gemäß Artikel 51 Abs. 1 Satz 1 GG müssen die Mitglieder des Bundesrates Mitglieder der sie bestellenden Landesregierung sein. Die Mitglieder des Bundesrates im Gemeinsamen Ausschuß können demnach ebenfalls nur Mitglieder einer Landesregierung sein. Eine Mitgliedschaft von Landesbeamten im Gemeinsamen Ausschuß ist ausgeschlossen; sie können auch nicht an Stelle der Landesminister und Senatoren als Stellvertreter tätig sein.

Die Mitglieder der Landesregierung sind im Bundesrat regelmäßig an die Weisungen ihrer jeweiligen Regierung gebunden. Diese Weisungsgebundenheit wird für ihre Tätigkeit im Gemeinsamen Ausschuß ausdrücklich ausgeschlossen. Dadurch soll die schnelle Funktionsfähigkeit und Entscheidungsmöglichkeit des Gemeinsamen Ausschusses zu jeder Zeit sichergestellt werden.

Nach Artikel 53 a Abs. 1 sind alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses gleichberechtigt. Zwischen den Abgeordneten des Bundestages und den Mitgliedern des Bundesrates wird also nicht unterschieden. Insbesondere ist nicht vorgesehen, daß bei den einzelnen Entscheidungen eine Abstimmung nach Bänken erfolgt. Das gilt auch für die Wahl des Bundeskanzlers und das konstruktive Mißtrauensvotum.

Insoweit hatte der Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages eine Ausnahme von dem Grundsatz der Gleichberechtigung aller Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses vorgesehen. Nach seinem Vorschlag sollten für die Wahl des Bundeskanzlers und das konstruktive Mißtrauensvotum nach Artikel 115 h Abs. 4 und 5 nur die dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Abgeordneten des Bundestages wahlberechtigt sein. Die nunmehr vorgeschlagene Gleichberechtigung dürfte jedoch der diesem Entwurf zugrunde liegenden Konzeption des Gemeinsamen Ausschusses als eines besonderen, im Zustand der äußeren Gefahr die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat in sich vereinenden Verfassungsorgans angemessen sein.

Nach Artikel 53 a Abs. 1 Satz 4 werden die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Diese Geschäftsordnung wird vor allem folgende Fragen zu regeln haben:

1. Verfahren bei der Bestimmung der Mitglieder,
2. Bestimmung von Stellvertretern für die Mitglieder,
3. Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zwischen zwei Wahlperioden,
4. Präsenzpflicht für die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses,
5. Anhörungsrecht für die Mitglieder der Bundesregierung,
6. Beschlußfähigkeit,
7. Mehrheiten,
8. Geheimhaltung.

Zu Artikel 53 a Abs. 2

Der Gemeinsame Ausschuß ist nur dann in der Lage, die ihm zugedachten Aufgaben, insbesondere im Zustand äußerer Gefahr, zu erfüllen, wenn er von der Bundesregierung über alle Planungen für den Zustand äußerer Gefahr unterrichtet wird. Der Begriff „Planung" ist im weitesten Sinne zu verstehen. Er schließt alle vorbereitenden Überlegungen und Arbeiten ein, deren Kenntnis für die Arbeit des Gemeinsamen Ausschusses wichtig ist. Dazu gehören auch die Grundzüge einer Alarmplanung auf militärischem und zivilem Gebiet. Auch der Begriff des „Unterrichtens" ist nicht formal zu verstehen. Der Bundesregierung liegt daran, mit dem dafür zuständigen parlamentarischen Organ in ständigem Gedankenaustausch über ihre Planungen zu stehen. Die dem Gemeinsamen Ausschuß vorzulegenden Gesetzentwürfe und mitzuteilenden Planungen sind regelmäßig geheimen oder vertraulichen Charakters. Das wird es erforderlich machen, in der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, daß die dem Gemeinsamen Ausschuß mitgeteilten Erkenntnisse entsprechend vertraulich behandelt werden. Die im Bundestag geltenden Regelungen für die Behandlung geheimer oder vertraulicher Gegenstände können nicht unmittelbar angewendet werden, weil der Gemeinsame Ausschuß ein Verfassungsorgan eigener Art ist.

Zu Artikel 53 a Abs. 3

Artikel 53 a Abs. 3 und 4 beruhen auf Vorschlägen des Rechtsausschusses des 4. Deutschen Bundestages.

Die Bestimmung geht davon aus, daß die Bundesregierung in Spannungszeiten, d. h. in vor der formalen Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr eintretenden bedrohlichen Situationen, wichtige Entscheidungen zu treffen haben wird. Sie können entweder in der Feststellung, daß bestimmte Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft erforderlich sind, oder in der Zustimmung zu einer nach einem Bündnisvertrag notwendigen Mobilmachungsmaßnahme bestehen. Wegen ihrer möglicherweise weittragenden politischen Wirkung soll durch Artikel 53 a Abs. 3 und 4 eine parlamentarische Mitwirkung sichergestellt werden.

Absatz 3 behandelt zunächst die Mitwirkung des Gemeinsamen Ausschusses bei Feststellungen, die in einem Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vorgesehen sind und bestimmte, im einzelnen festgelegte Rechtswirkungen auslösen. Beispiele für solche Feststellungen im geltenden Recht sind § 49 Abs. 1 Wehrpflichtgesetz, § 1 Abs. 2, § 83 Bundesleistungsgesetz, § 64 Nr. 2 Selbstschutzgesetz, § 5 Abs. 2 Nr. 3 Wirtschaftssicherstellungsgesetz, § 6 Abs. 2 Nr. 3 Verkehrssicherstellungsgesetz, § 7 Abs. 2 Nr. 3 Ernährungssicherstellungsgesetz. Diese und ähnliche Feststellungen wird die Bundesregierung in Zukunft nur treffen können, wenn der Gemeinsame Ausschuß sie zuvor gebilligt hat.

Der Gemeinsame Ausschuß soll weiter mitwirken, bevor die Bundesregierung im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zustimmt, durch den die beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft stufenweise angeordnet wird. Gedacht ist hier an die nach gewissen Grundsätzen abgestufte Auslösung bestimmter Mobilmachungsmaßnahmen, wie sie nach dem gegenwärtig innerhalb der NATO bestehenden System der Alarmplanung vorgesehen ist. Die Regelung gilt jedoch nicht nur für die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der NATO, sondern auch für ähnliche Bündnisverträge. Mit Rücksicht auf die völkervertragliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland ist in solchen Fällen allerdings nicht die Billigung durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, wohl aber seine Anhörung.

Die Gefahr eines feindlichen Angriffs kann überraschend schnell eintreten und muß dann sofort bekämpft werden können. Das Verfassungsgebot einer Anhörung des Gemeinsamen Ausschusses kann hier eine folgenschwere Verzögerung bedeuten. Andererseits ist die in dem Recht der Anhörung liegende Möglichkeit politischer Einflußnahme des Gemeinsamen Ausschusses gerade in Krisensituationen von besonderer Bedeutung. Einen Ausgleich dieser entgegengesetzten Bedürfnisse sucht der Entwurf durch die Bestimmung einerseits, daß es der in Satz 2 vorgesehenen Anhörung des Gemeinsamen Ausschusses nicht bedarf, wenn er zu dem sofortigen Handeln, das die Lage erfordert, nicht im Stande ist, daß andererseits aber die Anhörung des Gemeinsamen Ausschusses in jedem Falle erforderlich ist, ehe die Bundesregierung auf der Grundlage eines Beschlusses im Rahmen des Bündnisvertrages eine Feststellung mit bundesgesetzlich festgelegten Rechtswirkungen trifft.

Solange eine Feststellung der vorerwähnten Art gilt, ist der Gemeinsame Ausschuß laufend zu unterrichten, damit er das in Absatz 4 vorgesehene Kontrollrecht ausüben kann.

Zu Artikel 53 a Abs. 4

Die von der Bundesregierung unter Beachtung von Absatz 3 getroffenen Feststellungen sind Maßnahmen der Exekutive. Sie können daher nur von ihr wieder aufgehoben werden. Die Bundesregierung muß jedoch einem Verlangen von Bundestag und Bundesrat nach Aufhebung entsprechen. Da der Gemeinsame Ausschuß vielfach auf Grund der nur ihm, nicht dagegen dem Bundestag und Bundesrat zugänglichen Informationen eher in der Lage sein wird, über die Zweckmäßigkeit der Aufhebung einer Feststellung zu befinden, verleiht ihm Artikel 53 a Abs. 4 Satz 2 ein besonderes Initiativrecht bei Bundestag und Bundesrat. Er soll damit auf die Aufhebung von Feststellungen hinwirken können.

Zu § 1 Nr. 4 (Artikel 59 a)

Die Regelung in bezug auf den Verteidigungsfall wird mit der des Zustands äußerer Gefahr verbunden. Artikel 59 a kann daher aufgehoben werden.

Zu § 1 Nr. 5 (Artikel 65 a Abs. 2)

Die Regelung betreffend den Übergang der Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler wird in den Abschnitt X a einbezogen. Artikel 65 a Abs. 2 kann daher entfallen.

Zu § 1 Nr. 6 (Artikel 73 Nr. 1)

Als Konsequenz davon, daß — rechtsystematisch zutreffender — die Wehrpflicht im Grundrechtsteil geregelt wird, sind in Artikel 73 Nr. 1 die Worte „für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an" nunmehr entbehrlich geworden und daher zu streichen.

Zu § 1 Nr. 7 (Artikel 91)

Bereits die geltende Fassung des Grundsgesetzes sieht in Artikel 91 Vorkehrungen für den Fall eines inneren Notstandes vor. Artikel 91 Abs. 1 betrifft dabei den Fall eines sog. regionalen inneren Notstandes, nämlich einer Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, deren Abwehr dem betroffenen Lande selbst überlassen werden kann. Artikel 91 Abs. 2 behandelt den Fall eines sog. über-

regionalen inneren Notstandes, nämlich einer Gefahr, zu deren Bekämpfung das betroffene Land nicht bereit oder allein nicht in der Lage ist.

Der Regierungsentwurf schlägt vor, die im geltenden Recht formulierten Tatbestände eines regionalen und überregionalen inneren Notstandes um die Fälle einer Naturkatastrophe und eines besonders schweren Unglücksfalles zu erweitern. Die Erfahrungen insbesondere während der norddeutschen Flutkatastrophe lassen es als zweckmäßig erscheinen, die Zulässigkeit gewisser Notstandsmaßnahmen zu regeln, die nach geltendem Verfassungsrecht nicht oder nicht unzweifelhaft zugelassen sind. Die Einbeziehung dieser Bestimmung in Artikel 91 gestattet es, auf einen besonderen Artikel zu verzichten. Im übrigen betreffen die Änderungen des Artikels 91 die mit seinen Tatbeständen verbundenen Rechtsfolgen, und zwar im wesentlichen in zweifacher Hinsicht:

Geregelt wird der Einsatz von Vollzugskräften des Bundes (einschließlich der im geltenden Artikel 143 in Aussicht genommenen Regelung eines Einsatzes der Streitkräfte im Innern) und eine erweiterte Einschränkbarkeit des Grundrechts der Freizügigkeit (Artikel 11).

Zu Artikel 91 Abs. 1

Für den Fall des regionalen inneren Notstandes wird vorgeschlagen, gegenüber Artikel 91 Abs. 1 GG geltender Fassung die Möglichkeiten des Landes zur Bekämpfung der Gefahr dadurch zu verstärken, daß nicht nur Polizeikräfte anderer Länder, sondern darüber hinaus auch Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes sowie anderer Verwaltungen einschließlich des Zivilschutzkorps in ihren jeweiligen Funktionen zur Hilfe angefordert werden können (Satz 1). Die Anforderung begründet zwar keinen Rechtsanspruch des Landes darauf, daß ihm die angeforderten Vollzugskräfte zur Verfügung gestellt werden. Die Entscheidung darüber muß vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen der Länder bzw. der Bundesregierung, an die die Anforderung gerichtet wird, verbleiben. Die Landes- bzw. Bundesregierung wird z. B. prüfen müssen, ob in ihrem Bereich ebenfalls ein Notstand besteht oder aus anderen zwingenden Gründen die Polizei- bzw. Grenzschutzkräfte unentbehrlich sind. Für die Entscheidung der Bundesregierung wird z. B. die Prüfung der Frage wesentlich sein, ob im Zusammenhang mit einer Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche Grundordnung des Bundes oder eines Landes etwa zugleich Grenzkonflikte entstanden sind oder drohen oder aus anderen Gründen eine verstärkte Grenzüberwachung erforderlich ist. Aus dem Verfassungsprinzip der Bundestreue, das Bund und Länder und auch die Länder untereinander wechselseitig verpflichtet, ergibt sich jedoch im Grundsatz, daß die Zurverfügungstellung von Polizei- bzw. Grenzschutzkräften nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund verweigert werden kann. Die zur Verfügung gestellten Einheiten des Bundesgrenzschutzes unterstehen — ebenso wie die im Lande eingesetzten Polizeikräfte eines anderen Landes — den Rechtsnormen des im Einsatzland geltenden Landespolizeirechts.

Artikel 91 Abs. 1 Satz 2 ermächtigt die Bundesregierung, für den Fall, daß die nach Artikel 91 Abs. 1 Satz 1 eingesetzten Polizeikräfte zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes nicht ausreichen, der Landesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Die wesentliche rechtliche Bedeutung dieser Bestimmung besteht darin, daß ein Einsatz der Streitkräfte im Innern gegenüber dem Staatsbürger und im Hinblick auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich legitimiert wird. Eine solche Legitimation ist auch im Hinblick auf Artikel 143 GG erforderlich. Die Regelung ist als Ermächtigung, nicht als Verpflichtung der Bundesregierung ausgestaltet; die Entscheidung, ob es zu einem Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte im Innern kommen soll, muß vielmehr dem politischen Ermessen der Bundesregierung vorbehalten bleiben. Soweit die Bundesregierung dem Lande eine Einheit der Streitkräfte zur Verfügung stellt, gilt das zu Satz 1 Gesagte entsprechend. Die Aufgaben und Befugnisse der Territorialen Verteidigung bleiben unberührt.

Zu Artikel 91 Abs. 2

Satz 1 des Regierungsvorschlages übernimmt aus dem geltenden Recht die tatbestandlichen Voraussetzungen, erweitert aber die der Bundesregierung im Falle eines überregionalen inneren Notstandes gegenüber Landesorganen eingeräumten Befugnisse. Die Bundesregierung soll nicht nur, wie nach geltendem Wortlaut des Artikels 91 Abs. 2 Satz 1, die Polizei in dem betroffenen Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen, sondern auch Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen sowie gegenüber allen zuständigen Landesbehörden in den die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten Rechte wie nach Artikel 85 Abs. 3 und 4 in Anspruch nehmen können.

Darüber hinaus soll die Bundesregierung zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes, soweit es zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, auch die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen können. Hinsichtlich des Bundesgrenzschutzes dürfte es sich bei der vorgeschlagenen Neufassung nur um eine Klarstellung handeln, da die gleiche Befugnis sich bereits aus einer Auslegung des geltenden Verfassungsrechts ergibt. Die Befugnis der Bundesregierung, auch die Streitkräfte einzusetzen, bedarf schon im Hinblick auf den Vorbehalt des Artikels 143 geltender Fassung einer Regelung. Mit den Worten „als Polizeikräfte" wird zum Ausdruck gebracht, daß im Rahmen dieser Bestimmung Streitkräfte nur für polizeiliche Aufgaben und nur mit den polizeirechtlich vorgesehenen Befugnissen gegenüber dem Staatsbürger eingesetzt werden können.

Artikel 91 Abs. 2 Satz 2 des Regierungsvorschlages stellt den in Satz 1 beschriebenen Tatbeständen eines überregionalen inneren Notstandes den anderen gleich, daß sich die Gefahr auf das Gebiet mehr

als eines Landes erstreckt. In diesem Falle kann die Bundesregierung die außerordentlichen Befugnisse jedoch nur dann in Anspruch nehmen, wenn die wirksame Bekämpfung der Gefahr ein Einschreiten der Bundesregierung erfordert. Erstreckt sich mithin zwar der Gefahrenzustand über das Gebiet eines Landes hinaus, sind die betroffenen Länder jedoch im wechselseitigen Zusammenwirken in der Lage, ohne Einschreiten der Bundesorgane mit der Gefahr fertig zu werden, wobei sie die ihnen in Artikel 91 Abs. 1 GG gegebenen Möglichkeiten in Anspruch nehmen können, so sind die Voraussetzungen einer Anwendung des Satzes 2 nicht gegeben. Die vorgeschlagene Regelung ist daher mehr eine Klarstellung als eine Erweiterung des geltenden Tatbestandes des überregionalen inneren Notstands.

Artikel 91 Abs. 2 Satz 3 entspricht, soweit es sich um die Polizeikräfte handelt, bereits dem geltenden Verfassungsrecht.

Zu Artikel 91 Abs. 3

Artikel 91 Abs. 3 ermächtigt den Gesetzgeber, während des regionalen oder des überregionalen inneren Notstandes insoweit, als dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist, das Grundrecht der Freizügigkeit weiter als in Normalzeiten zu beschränken. Für eine solche Einschränkungsmöglichkeit besteht insbesondere deshalb ein Bedürfnis, weil man zweifeln könnte, ob der in Artikel 11 Abs. 2 vorgesehene Gesetzesvorbehalt „um strafbaren Handlungen vorzubeugen" es erlauben würde, durch Rechtsvorschrift das Betreten eines bestimmten Unruhegebietes vorübergehend auch solchen Personen zu untersagen, denen der Vorsatz einer strafbaren Handlung nicht nachweisbar wäre.

Zu Artikel 91 Abs. 4

Durch Artikel 91 Abs. 4 wird sichergestellt, daß die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 geführten Arbeitskämpfe nicht den Sondernormen des Artikels 91 unterworfen werden können. Im übrigen verbleibt es bei der derzeitigen Verfassungsrechtslage, die nach Auffassung der Bundesregierung in Artikel 9 Abs. 3 GG grundsätzlich die Freiheit des Arbeitskampfes zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mitgewährleistet.

Mit Rücksicht darauf, daß im arbeitsrechtlichen Schrifttum der Inhalt des Begriffs „Arbeitskampf" nicht einheitlich gedeutet wird, soll durch den Zusatz „die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 geführt werden" klargestellt werden, daß sich Artikel 91 Abs. 4 nur auf den arbeitsrechtlichen Arbeitskampf, nicht auf den Arbeitskampf zur Durchsetzung politischer Ziele bezieht. Damit wird jedoch die Frage, ob und in welchen Grenzen der politische Streik rechtlichen Schutz genießt oder unzulässig ist, nicht entschieden. Ein Widerstandsrecht jedes Staatsbürgers und jeder verfassungstreuen Koalition gegenüber einem die Verfassungsordnung bedrohenden Machthaber ist vom Bundesverfassungsgericht anerkannt worden, vgl. BVerfGE 5, 85 f. Leitsatz 10.

Zu § 1 Nr. 8 (Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2)

Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2 bestimmt in der geltenden Fassung, daß die Wehrstrafgerichte die Strafgerichtsbarkeit außer für Angehörige der Streitkräfte, die in das Ausland entsandt oder an Bord von Kriegsschiffen eingeschifft sind, nur im Verteidigungsfall ausüben. Da durch Artikel 115 a für Tatbestände, in denen das Bundesgebiet selbst mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht, als selbständiges Rechtsinstitut der Zustand äußerer Gefahr geschaffen wird, ist es angebracht, Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2 dem anzupassen, indem an Stelle der Worte „im Verteidigungsfall" die Worte „während des Zustands äußerer Gefahr" gesetzt werden.

Die Bundesregierung erwägt darüber hinaus noch eine weitergehende Neuregelung der Wehrstrafgerichtsbarkeit. Die Überlegungen dazu sind indessen noch nicht abgeschlossen. Die vorgeschlagene Anpassung des Wortlauts des Artikels 96 a Abs. 2 Satz 2 an die Bestimmungen der Notstandsverfassung kann aber nicht bis zu der umfassenderen Neuregelung des Artikels 96 a Abs. 2 GG aufgeaufgeschoben werden.

Zu § 1 Nr. 9 (Artikel 115 a ff.)

Die in § 1 Nr. 10 des Gesetzentwurfs vorgeschlagenen, in einem Abschnitt X a hinter Artikel 115 GG einzufügenden Bestimmungen der Artikel 115 a bis 115 l enthalten die Vorschriften über die Regelung des Zustandes äußerer Gefahr und damit den wichtigsten Teil der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Ihnen liegt die grundsätzliche Erwägung zugrunde, daß das Parlament gerade im Zustand äußerer Gefahr nicht von seiner Mitverantwortung für die Bewältigung der Gefahr befreit sein kann, sondern daß es dann, wenn Bundestag und Bundesrat nicht mehr funktionsfähig sind, durch das besondere Verfassungsorgan des Gemeinsamen Ausschusses weiterhin nach Möglichkeit an den Maßnahmen der Regierung mitwirken soll.

Zu Artikel 115 a

Zu Artikel 115 a Abs. 1

Die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr hat, wie sich aus den Artikeln 115 b bis 115 l ergibt, weittragende Folgen für die innerstaatliche Rechtsordnung. Sie eröffnet u. a. die Möglichkeit, von einigen Grundrechtsbestimmungen verfahrensmäßig abzuweichen, läßt dem Bund erweiterte Gesetzgebungskompetenzen zuwachsen und ermöglicht — durch den Gemeinsamen Ausschuß — ein vereinfachtes und abgekürztes Gesetzgebungsverfahren. Wegen

dieser außerordentlichen Bedeutung hält es die Bundesregierung für gerechtfertigt, die Feststellung des Zustands äußerer Gefahr auf ihren Antrag durch einen qualifizierten Beschluß des Parlaments treffen zu lassen. Die Feststellung bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (damit ist nach Artikel 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl gemeint) und der Zustimmung des Bundesrates. Die Bundesregierung verkennt nicht, daß das Erfordernis einer so qualifizierten Mehrheit eine unter Umständen dringend notwendigen Entscheidung erschweren kann. Auf der anderen Seite wird dadurch sichergestellt, daß die Entscheidung für die Feststellung des Zustands äußerer Gefahr von einer breiten Mehrheit im Bundestag getragen und verantwortet wird.

Zu Artikel 115 a Abs. 2

Im Falle einer sich überstürzenden Entwicklung einer Krise wird es unter Umständen nicht möglich sein, daß der Bundestag rechtzeitig zusammentritt. Es erscheint auch möglich, daß in einem solchen Fall der Bundestag zwar zusammentritt, jedoch die zur Beschlußfassung erforderliche Zahl seiner Mitglieder nicht anwesend ist. Erfordert die Lage beim Vorliegen dieser Voraussetzungen ein sofortiges Handeln, soll der Gemeinsame Ausschuß mit der in Artikel 115 a Abs. 2 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit, also mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl, feststellen können, daß der Zustand äußerer Gefahr eingetreten ist.

Zu einer Beschlußfassung im Gemeinsamen Ausschuß ist insoweit also die Anwesenheit von mindestens 17 Mitgliedern erforderlich. Sind nur 17 Mitglieder anwesend, müssen sie die Feststellung einstimmig treffen; sind 18 bis 26 Mitglieder anwesend, ist ebenfalls die Zustimmung von mindestens 17 Mitgliedern erforderlich. Sind mehr als 26 Mitglieder anwesend, muß die Feststellung von zwei Dritteln der Zahl der Anwesenden getroffen werden.

Zu Artikel 115 a Abs. 3

Die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr soll vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Führt jedoch eine nach pflichtmäßigem Ermessen vorgenommene Prüfung zu dem Ergebnis, daß das nicht rechtzeitig möglich ist, erfolgt die Verkündung in anderer Weise, z. B. durch Verlesen im Rundfunk. Die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist jedoch nachzuholen, sobald es die Umstände gestatten.

Zu Artikel 115 a Abs. 4

Eine formelle Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr ist dann nicht möglich, wenn das Bundesgebiet in einem Überraschungsangriff mit Waffengewalt angegriffen wird und dadurch sämtlichen in Betracht kommenden Bundesorgane außerstande gesetzt werden, sofort die entsprechenden Feststellungen zu treffen. In diesem äußersten Fall gilt der Zustand äußerer Gefahr kraft Verfassung als eingetreten. Zur Klarstellung der Rechtslage ist vorgesehen, daß der Bundespräsident den Zeitpunkt, von dem an der Zustand äußerer Gefahr als eingetreten gilt, feststellt, sobald es die Umstände erlauben.

Zu Artikel 115 a Abs. 5

Artikel 115 Abs. 5 regelt die Frage, wann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen eines Verteidigungsfalles abgeben und damit nach den Regeln des Völkerrechts nach außen verbindlich feststellen kann, daß sich die Bundesrepublik Deutschland (völkerrechtlich) im Kriegszustand befindet. Eine solche Erklärung ist nur zulässig, wenn

a) die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr verkündet und

b) das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen ist und wenn

c) der Bundestag oder, bei dessen Verhinderung, der Gemeinsame Ausschuß ihrer Abgabe vorher zustimmt.

Die Abgabe einer völkerrechtlichen Erklärung des Bundespräsidenten über das Bestehen eines Verteidigungsfalles ist also von einem besonderen Beschluß des Parlaments abhängig. Die parlamentarische Verantwortlichkeit ist damit auch für diesen Akt von u. U. weittragender Bedeutung gewährleistet. Der das Grundgesetz auch dabei beherrschende Wille, den Frieden so weit irgendmöglich zu bewahren, wird dadurch unterstrichen, daß die völkerrechtliche Erklärung nicht schon bei der Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr zulässig ist, die bereits bei einem drohenden bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet getroffen werden kann, sondern erst dann, wenn nach einer solchen Feststellung das Bundesgebiet tatsächlich mit Waffengewalt angegriffen wird, wenn also der Gegner die bewaffnete Auseinandersetzung schon eröffnet hat.

Zu Artikel 115 b

Die Vorschrift entspricht im wesentlichen dem bisherigen Artikel 65 a Abs. 2, ist aber aus systematischen Gründen in den neu in das Grundgesetz eingefügten Abschnitt X a übernommen. Da das bisher in Artikel 59 a geregelte Rechtsinstitut des „Verteidigungsfalles" entfällt (vgl. die Begründung zu § 1 Nr. 4), wird der Übergang der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung auf den Bundeskanzler nunmehr an die Verkündung des Zustandes äußerer Gefahr (Artikel 115 a Abs. 3) geknüpft. Die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte geht infolgedessen u. U. schon dann auf den Bundeskanzler über, wenn ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet droht (Artikel 115 a Abs. 1 Satz 1). Das erscheint im Hinblick auf die möglicherweise weit-

tragenden gesamtpolitischen Auswirkungen militärischer Entscheidungen bei einem unmittelbar drohenden bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet gerechtfertigt.

Zu Artikel 115 c

Die Vorschrift erweitert den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, wie er in Artikel 74 GG festgelegt ist, für den Zustand äußerer Gefahr auch auf die Sachgebiete, die sonst zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören.

Die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 115 c soll dem Bund nicht erst zuwachsen, wenn ein Zustand äußerer Gefahr eingetreten ist. Vielmehr soll der Bundesgesetzgeber eine Vorsorgeregelung bereits in normalen Zeiten beraten und verabschieden können. Ein Bedürfnis für eine derartige Ausgestaltung der konkurrierenden Kompetenz des Bundes besteht aus mehreren Gründen. Die Möglichkeit, die einschlägigen Gesetze bereits in normalen Zeiten in dem üblichen Gesetzgebungsverfahren zu verabschieden, entlastet den Bundesgesetzgeber im Zustand äußerer Gefahr, in dem sein Arbeitspotential wahrscheinlich bereits durch Verabschiedung von Rechtsvorschriften, für die sich ein Bedürfnis aus akutem, unvorhergesehenem Anlaß ergibt, stark in Anspruch genommen werden dürfte. Des weiteren erlaubt die Möglichkeit einer Verabschiedung der Vorsorgeregelungen bereits in Normalzeiten eine umsichtigere Erörterung, als sie während des Zustandes äußerer Gefahr möglich wäre. Schließlich setzt eine Planung von Abwehrmaßnahmen, soll sie erfolgversprechend sein, voraus, daß die im Ernstfall zuständigen Behörden sich mit ihren Aufgaben und Befugnissen bereits in Normalzeiten vertraut machen können.

Der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Artikel 115 c ist ausdrücklich eine zweifache Schranke gesetzt:

1. Verfahrensmäßig bedürfen Gesetze, die auf diese Vorschrift gestützt werden sollen, der Zustimmung des Bundesrates. Diese von der Systematik des Artikels 74 abweichende Schranke soll sicherstellen, daß der Bund von der ihm eingeräumten, in den Bereich der Länder übergreifenden Kompetenz zur Vorsorgegesetzgebung nur dann Gebrauch macht, wenn das auch nach Auffassung der Länder sachlich erforderlich ist.

2. Zeitlich ist die Anwendbarkeit der auf Artikel 115 c gestützten Bundesgesetze auf den Zustand äußerer Gefahr beschränkt. Eine Ausnahme soll nur für solche Bestimmungen gelten, die der verwaltungsinternen Vorbereitung ihrer Anwendung im Zustand äußerer Gefahr dienen, die also den Staatsbürger selbst nicht betreffen. Solche Bestimmungen sollen schon in Normalzeiten gewisse organisatorische Vorbereitungen ermöglichen und dadurch sicherstellen, daß die Verwaltung in einem Zustand äußerer Gefahr ihren Aufgaben soweit wie möglich gewachsen ist.

Eine dritte Schranke ist nicht ausdrücklich angeführt, ergibt sich aber aus dem vom Grundgesetz auch im Rahmen der Notstandsverfassung als selbstverständlich vorausgesetzten Gebot, die bundesstaatliche Ordnung zu achten und zu wahren: Der Bund darf daher von dem ihm in Artikel 115 c eingeräumten Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG nur dann Gebrauch machen, wenn das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung sich aus der Notwendigkeit ergibt, die äußere Gefahr wirksam abzuwehren. Zu anderen Zwecken kann der Bund auch für den Zustand äußerer Gefahr die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nicht in Anspruch nehmen.

Die dem Bundesgesetzgeber gemäß Artikel 115 c zugestandene konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit berührt schließlich nicht die Kompetenzen, die für Maßnahmen zur Abwehr einer äußeren Gefahr in seinen ausschließlichen Kompetenzbereich fallen (z. B. Artikel 73 Nr. 1, 3 und 8). Die neue Vorschrift will die Kompetenzen des Bundes erweitern, nicht bestehende Kompetenzen einschränken. Für die Aufnahme der vorgeschlagenen Kompetenzregelung in die Verfassung besteht im Interesse der Rechtsklarheit daher auch dann ein Bedürfnis, wenn man davon ausgeht, daß gewisse Regelungen zur Abwehr einer äußeren Gefahr auch in den Bereichen, die normalerweise zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, durch die Bundesgesetzgebungszuständigkeit aus Artikel 73 Nr. 1 gedeckt sind.

Zu Artikel 115 d

Auch im Zustand äußerer Gefahr müssen die Grundlagen unserer staatlichen Rechtsordnung gesichert bleiben. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der freiheitlichen Rechtsstaatlichkeit. Dieses Erfordernis ergibt sich nicht allein aus der ausdrücklichen Verfassungsbestimmung des Artikels 79 Abs. 3, sondern auch aus der Erwägung, daß jede Verteidigungsanstrengung sinnlos wäre, die nicht darauf gerichtet ist, in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einen der Grundwerte unserer Daseinsordnung zu erhalten. Aus diesem Grunde sieht der Regierungsentwurf grundsätzlich davon ab, die Grundrechte im Zustande äußerer Gefahr einer Beschränkung zu unterwerfen. Lediglich die strengen verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Entschädigung bei Enteignungen und über die Frist, binnen deren bei Freiheitsentziehungen eine richterliche Entscheidung herbeigeführt werden muß, können im Hinblick auf die im Zustand äußerer Gefahr möglicherweise eintretenden tatsächlichen Schwierigkeiten etwas gelockert werden.

Zu Artikel 115 d Nr. 1

Die vorgeschlagene Regelung trägt der Erfahrungstatsache Rechnung, daß sich bei Enteignungen, die in Notlagen wie in einem Zustand äußerer Gefahr erforderlich werden können, in der Regel von vornherein noch nicht übersehen läßt, auf welche Weise

und in welchem Umfang eine Entschädigung gewährt werden kann. Die Regelung soll sicherstellen, daß im Zustand äußerer Gefahr Enteignungen ausgesprochen werden können, ohne daß zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung endgültig festgesetzt werden. Die Formulierung macht gleichzeitig deutlich, daß es sich nur um eine vorläufige Regelung handeln darf. Der Gesetzgeber bleibt verpflichtet, die Entschädigungsfrage alsbald nach Beendigung der äußeren Gefahr endgültig zu regeln.

Zu Artikel 115 d Nr. 2

Artikel 104 Abs. 2 und 3 GG sieht zur Sicherung der Freiheit der Person vor, daß spätestens an dem auf eine Festnahme folgenden Tag ein Richter über die Zulässigkeit der Festnahme zu entscheiden hat, anderenfalls der Festgenommene freizugeben ist. Während des Zustandes äußerer Gefahr muß damit gerechnet werden, daß infolge Ausfalls von Gerichtsorganen oder Verkehrsverbindungen die Innehaltung der durch Artikel 104 Abs. 2 und 3 gesetzten Fristen unmöglich sein würde. Die Konsequenz, einen Festgenommenen ohne Rücksicht auf die Erheblichkeit der Handlungen, deren er verdächtig ist (z. B. Plünderungen), in jedem Falle am Tage nach der Festnahme freizulassen, wenn es nicht möglich war, ihn bis dahin einem Richter vorzuführen, erscheint für den Zustand äußerer Gefahr bedenklich.

Aus diesem Grunde soll dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet werden, in bestimmten Fällen längere als die in Artikel 104 GG vorgesehenen Fristen zuzulassen; die Dauer von vier Tagen darf jedoch dabei nicht überschritten werden.

Zu Artikel 115 d Nr. 3

Verwaltung und Finanzwesen müssen unbeschadet der Ausnahme gemäß Artikel 115 k Abs. 3 für die Dauer des Zustandes äußerer Gefahr, nicht darüber hinaus, den Erfordernissen einer vorübergehenden Verstärkung der Bundesstaatsgewalt sowie einer Vereinfachung und Straffung im Interesse der größtmöglichen Wirksamkeit angepaßt werden können, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um den Vollzug von Bundes- oder Landesrecht, um gesetzesakzessorische oder nicht akzessorische, hoheitliche oder fiskalische Verwaltung handelt. Entsprechendes gilt für den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich und die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern. Die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, besonders in finanzieller Hinsicht, muß dabei stets gewahrt werden. Die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland soll auch im Zustand äußerer Gefahr nicht mehr, als zur Abwehr der Gefahr erforderlich, beeinträchtigt werden.

Zu Artikel 115 e

Zu Artikel 115 e Abs. 1

Der Entwurf geht davon aus, daß die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat zur Gesetzgebung auch im Zustand äußerer Gefahr grundsätzlich ungeschmälert erhalten bleiben. Solange und soweit es die Umstände noch gestatten, kann und soll das normale Gesetzgebungsverfahren stattfinden. Aber auch wenn der Bundestag im Zustande äußerer Gefahr noch funktionsfähig ist, kann es unter Umständen angebracht sein, Gesetzgebungsbefugnissse auf den Gemeinsamen Ausschuß zu übertragen. Eine Beratung im Bundestag in dem komplizierten Verfahren nach der Normalverfassung im Zustande äußerer Gefahr könnte zu einer unerträglichen zeitlichen Verzögerung führen. Daher soll der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Gemeinsamen Ausschuß zum Erlaß von Gesetzen einschließlich solcher gemäß Artikel 115 c und 115 d ermächtigen können.

Zu Artikel 115 e Abs. 2

Kann der Bundestag überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig zusammentreten oder ist er nicht beschlußfähig, so hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr. Die Entscheidung darüber, ob die Voraussetzungen dafür vorliegen, trifft der Gemeinsame Ausschuß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit seiner Mitglieder. Trifft der Gemeinsame Ausschuß die Feststellung, so stehen ihm von diesem Zeitpunkt an die vollen Rechte von Bundestag und Bundesrat zu. Er übernimmt damit alle Funktionen, die im normalen Verfassungszustande diesen beiden Verfassungsorganen obliegen. Hierzu gehören z. B. auch die Befugnis aus Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 GG (Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts) und die Rechte eines Untersuchungsausschusses.

Zu Artikel 115 e Abs. 3

Wird der Gemeinsame Ausschuß gemäß Absatz 1 oder Absatz 2 als Gesetzgeber tätig, hat er grundsätzlich dieselben Befugnisse wie sonst Bundestag und Bundesrat. Ihm sind insoweit nur wenige Schranken gesetzt. Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden. (Unberührt bleibt aber die Befugnis, im Rahmen der Ermächtigung des Artikels 115 d von den dort genannten Bestimmungen des Grundgesetzes abzuweichen.) Die Einschränkung entspricht jener, die in Artikel 81 Abs. 4 für den sogenannten Gesetzgebungsnotstand vorgesehen ist. Außerdem darf der Gemeinsame Ausschuß keine Gesetze zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Artikel 24 Abs. 1) oder zur Neugliederung des Bundesgebietes (Artikel 29) beschließen, weil solchen Gesetzen wesensnotwenig Dauerwirkung zukommt.

Zu Artikel 115 e Abs. 4

Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses werden grundsätzlich gemäß Artikel 82 GG im Bundesgesetzblatt verkündet .Der Bundespräsident kann jedoch

entsprechend der in Artikel 115 a Abs. 3 vorgesehenen Regelung die Verkündung in anderer Weise vornehmen, wenn die Verkündung im Bundesgesetzblatt nicht rechtzeitig möglich ist. Die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist dann nachzuholen, sobald es die Umstände zulassen.

Zu Artikel 115 f

Zu Artikel 115 f Abs. 1 Nr. 1

Durch die vorgeschlagene Vorschrift soll es der Bundesregierung ermöglicht werden, zur Bewältigung der im Zustand äußerer Gefahr besonders kritischen Probleme auf dem Gebiete der inneren Sicherheit und Ordnung den Einsatz der hierfür insgesamt zur Verfügung stehenden Kräfte zentral zu steuern. Daher soll die Bundesregierung nicht nur den Bundesgrenzschutz und die Polizeikräfte der Länder nach überregionalen Gesichtspunkten dort einsetzen können, wo die jeweilige Gefahrensituation es besonders dringlich erfordert, sondern — nicht zuletzt im Hinblick darauf, daß die zahlenmäßige Stärke der Polizeikräfte im Bundesgebiet für solche außerordentlichen polizeilichen Aufgaben unzureichend sein könnte — notfalls auch Streitkräfte als Polizeikräfte. Die Formulierung „als Polizeikräfte" bringt zum Ausdruck, daß die Streitkräfte bei einem etwaigen Einsatz den Vorschriften des Polizeirechts und damit den diesem eigenen rechtsstaatlichen Schranken unterliegen.

Die Bundesregierung sieht davon ab, erneut die im Regierungsentwurf — Drucksache IV/891 — in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Ermächtigung aufzunehmen, daß zur einheitlichen Führung der eingesetzten Kräfte Beauftragte bestellt werden können. Sie geht dabei von der während der Beratungen im Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages einmütig vertretenen Auffassung aus, daß die Bundesregierung, wenn sie den Einsatz von Polizei- und Streitkräften regeln kann, auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung das Recht hat, diese Kräfte einer von ihr auszuwählenden einheitlichen Führung zu unterstellen.

Zu Artikel 115 f Abs. 1 Nr. 2

Die Vorschrift gibt der Bundesregierung als notwendige Folge der vorgesehenen Zentralisierung der Gesetzgebungs- und der Regierungsgewalt auf Organe des Bundes die Befugnis, den Landesregierungen und — wenn sie es für dringlich erachtet — auch den Landesbehörden Weisungen zu erteilen. Der Verlauf kriegerischer Auseinandersetzungen kann es erforderlich machen, diese einheitliche Weisungsbefugnis gegenüber allen Organen der Bundes- und der Landesverwaltung in einem bestimmten Gebiet Organen einer anderen Ebene zu übertragen. Der Entwurf sieht vor, daß die Bundesregierung in einem solchen Falle ihre Befugnisse auf von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen kann.

Zu Artikel 115 f Abs. 2

Die Vorschrift soll sicherstellen, daß die im Zustande äußerer Gefahr getroffenen Maßnahmen im Rahmen der tatsächlichen Möglichkeiten den zuständigen Verfassungsorganen mitgeteilt werden. Diese sollen dadurch Gelegenheit erhalten, die ihnen nach dem Grundgesetz zustehenden Befugnisse soweit wie irgend möglich auszuüben.

Zu Artikel 115 g

Dem Bundesverfassungsgericht kommt im Zustand äußerer Gefahr besondere Bedeutung zu. Es soll gerade in Notzeiten ein Garant der Rechtsstaatlichkeit bleiben. Es trägt die Mitverantwortung dafür, daß von den im Zustand äußerer Gefahr gegebenen besonderen und erweiterten Befugnissen nur so weit und so lange Gebrauch gemacht wird, als das zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. Ziel des Entwurfs ist es daher, die Aktionsfähigkeit des Gerichts auch im Zustand äußerer Gefahr so gut wie möglich sicherzustellen.

In Satz 1 hebt der Entwurf den Grundsatz besonders hervor, daß im Zustand äußerer Gefahr weder die verfassungsmäßige Stellung noch die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter beeinträchtigt werden dürfen. Er will damit der grundlegenden Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts im Zustand äußerer Gefahr in besonders augenfälliger Weise Rechnung tragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang angeregt, das Beeinträchtigungsverbot in die allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes, und zwar in Artikel 94 GG, einzufügen. Die Bundesregierung glaubt, ebenso wie der Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages, dem nicht folgen zu sollen. Das Beeinträchtigungsverbot ist letztlich nur eine besondere Ausprägung des allgemeinen Verfassungsgrundsatzes, daß sich Verfassungsorgane einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht behindern dürfen, sondern sich loyal unterstützen müssen. Es hat zwar seinen guten Sinn, diesen Grundsatz für den Zustand äußerer Gefahr als zusätzliche Garantie zugunsten des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich niederzulegen. Daraus wird nach Ansicht der Bundesregierung nicht der irrige Umkehrschluß gezogen werden können, das Beeinträchtigungsverbot gelte nur für den Notstandsfall, aber nicht im Frieden. Ihn ohne nähere Präzisierung und nur zugunsten eines Verfassungsorgans in die Verfassung für Normalzeiten zu übernehmen, hält die Bundesregierung aber für bedenklich.

Satz 2 stellt zunächst fest, daß der Gemeinsame Ausschuß das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht nur insoweit ändern darf, als das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist und daß er dabei an die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gebunden ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang angeregt, gewisse Vorschriften für den

Zustand äußerer Gefahr schon jetzt als § 105 a in das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht aufzunehmen. Diese Vorschriften sollen für den Zustand äußerer Gefahr das Quorum herabsetzen, die gegenseitige Vertretung der Mitglieder beider Senate zulassen und das Gericht bei Vorliegen eines wichtigen Grundes von gewissen Verfahrensvorschriften freistellen. Diese Anregung wird die Bundesregierung nach eingehender Erörterung mit dem Gericht und sorgfältiger Überprüfung in einem besonderen Gesetzentwurf aufgreifen.

Hinsichtlich der Amtszeit der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts wird auf Artikel 115 h Abs. 1 Satz 4 verwiesen. Danach endet eine während des Zustandes äußerer Gefahr ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichts erst sechs Monate nach der Beendigung dieses Zustandes. Für etwa dennoch im Zustand äußerer Gefahr erforderlich werdende Wahlen bleibt es bei der in Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen Zuständigkeit von Bundestag und Bundesrat; an ihre Stelle tritt unter den Voraussetzungen des Artikels 115 e Abs. 2 der Gemeinsame Ausschuß, also dann, wenn dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder wenn er nicht beschlußfähig ist und wenn der Gemeinsame Ausschuß das mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat.

Satz 3 geht auf einen Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts zurück. Im Zustand äußerer Gefahr muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß der Gesetzgeber nicht alsbald die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen treffen kann. Um die Funktionsfähigkeit des Gerichts auch für diesen Fall zu gewährleisten, gibt Satz 3 dem Gericht die Befugnis, die erforderlichen Maßnahmen einstweilen selbst zu treffen. Diese Befugnis gilt bis zum Erlaß eines entsprechenden Gesetzes.

Die dem Bundesverfassungsgericht eingeräumte Befugnis, sein eigenes Verfahren zu regeln, ist dem deutschen Recht sonst fremd. Die Regelung des gerichtlichen Verfahrens ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Die Bundesregierung hält die in Satz 3 liegende Abweichung von diesem Grundsatz gleichwohl für gerechtfertigt. Die Zuständigkeit zum Erlaß eigener „rules of procedure" ist bei internationalen Gerichten eine bekannte Erscheinung. Sie ist also dem gewaltenteilenden Rechtsstaat nicht grundsätzlich fremd. Außerdem gibt Satz 3 dem Bundesverfassungsgericht nur eine vorläufige Regelungsbefugnis und beschränkt sie auf die „erforderlichen Maßnahmen". Die letzte Regelungsbefugnis bleibt also bei den Organen der Legislative.

Zu Artikel 115 h

Zu Artikel 115 h Abs. 1

Absatz 1 trägt dem Umstand Rechnung, daß während des Zustandes äußerer Gefahr die ordnungsmäßige Durchführung von Wahlen nicht gewährleistet werden kann. Dies gilt insbesondere für einen mit modernen Massenvernichtungsmitteln geführten Krieg. Eine während des Zustandes äußerer Gefahr endende Wahlperiode des Bundestages soll daher bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Beendigung des Zustandes verlängert werden. Dadurch sollen ausreichende Vorbereitungen für Neuwahlen ermöglicht werden.

Soweit die Amtszeit des Bundespräsidenten während des Zustandes äußerer Gefahr abläuft, ist — aus den gleichen Gründen, die die Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages rechtfertigen — eine Verlängerung seiner Amtszeit bis zum Ablauf von neun Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen. Endet das Amt des Bundespräsidenten während des Zustandes äußerer Gefahr vorzeitig, z. B. durch Ableben des Bundespräsidenten, so werden seine Befugnisse bis zum Ablauf von neun Monaten nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr von dem dazu gemäß Artikel 57 GG berufenen Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen.

Für die Amtszeit eines Bundesverfassungsrichters gilt dasselbe. Läuft sie während des Zustandes äußerer Gefahr ab, verlängert sie sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach dessen Beendigung. Die Regelung beruht auf einem Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts. Grundsätzlich sollen im Zustand äußerer Gefahr keine Wahlen zum Bundesverfassungsgericht stattfinden. Die Bundesregierung geht aber ebenso wie der Rechtsausschuß des 4. Deutschen Bundestages über den Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts hinaus, der die Amtszeit der Richter nur bis zum Ende des Zustandes äußerer Gefahr verlängert wissen wollte. Sie will damit sicherstellen, daß das Bundesverfassungsgericht gerade in der kritischen Zeit der Normalisierung und der Neubildung der Verfassungsorgane seine Funktion erfüllen kann.

Zu Artikel 115 h Abs. 2

Das Amt des Bundeskanzlers endet gemäß Artikel 69 Abs. 2 GG regelmäßig mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Da eine während des Zustandes äußerer Gefahr endende Wahlperiode des Bundestages sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach dessen Beendigung verlängert, verlängert sich regelmäßig die Amtszeit des Bundeskanzlers entsprechend. Das Amt des Bundeskanzlers kann aber — abgesehen von der Möglichkeit des konstruktiven Mißtrauensvotums (Artikel 67 GG) — während des Zustandes äußerer Gefahr durch Tod oder Dienstunfähigkeit vorzeitig enden. Es muß dann sofort neu besetzt werden. Kann dabei das normale, in Artikel 63 GG vorgeschriebene Verfahren nicht durchgeführt werden, weil der Bundestag funktionsunfähig ist, so soll der Gemeinsame Ausschuß befugt sein, mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Bundeskanzler zu wählen. Der Bundespräsident schlägt ihm einen Kandidaten vor. Solange nicht ein Kandidat die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses findet, kommt die Wahl des neuen Bundeskanzlers nicht zustande. Das Quorum soll einen Zwang zur Einigung ausüben.

Es ist vorgesehen, daß alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses, also auch die von den Landesregierungen bestimmten Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler wählen. Die Bundesregierung hat sich bei diesem Vorschlag von der Erwägung leiten lassen, daß der in Artikel 53 a vorgesehene Gemeinsame Ausschuß ein selbständiges und einheitliches Verfassungsorgan ist. Seine Mitglieder sind zwar zugleich Mitglieder eines anderen Verfassungsorgans (des Bundestages oder des Bundesrates), die als Mitglieder des Bundesrates dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Minister der Länder sind aber anders als im Bundesrat (vgl. Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 GG) im Gemeinsamen Ausschuß nicht weisungsgebunden (Artikel 53 a Abs. 1 Satz 3). Denn der Gemeinsame Ausschuß ist das Verfassungsorgan, das im Zustande äußerer Gefahr subsidiär die Befugnisse des Bundestages und des Bundesrates in sich vereinigt. Mit dieser Stellung des Gemeinsamen Ausschusses ließe sich eine unterschiedliche Ausstattung seiner Mitglieder mit Befugnissen schlecht vereinen. Daher soll er keine getrennten „Bänke" für die Abgeordneten des Bundestages und die Mitglieder des Bundesrates enthalten.

Besitzt der Bundeskanzler im Zustand äußerer Gefahr nicht mehr das Vertrauen der Mehrheit der Mitglieder des die Rechte von Bundestag und Bundesrat in sich vereinenden Gemeinsamen Ausschusses, so kann der Gemeinsame Ausschuß dem Bundeskanzler in entsprechender Anwendung des Artikels 67 GG das Mißtrauen dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

Zu Artikel 115 h Abs. 3

Die Verantwortung des Bundestages soll gerade im Zustand äußerer Gefahr soweit wie irgend möglich aufrechterhalten werden. Da Neuwahlen in einem solchen Zustand voraussichtlich schwer ordnungsgemäß durchgeführt werden können, muß sichergestellt werden, daß der Bundestag auch nicht durch seine — nach dem Grundgesetz allerdings nur in Ausnahmefällen möglichen Auflösung (vgl. Artikel 63 Abs. 4 und Artikel 68 GG) seiner Verantwortung entzogen werden kann.

Zu Artikel 115 i

Zu Artikel 115 i Abs. 1

Im Zustand äußerer Gefahr kann der Fall eintreten, daß die Nachrichtenverbindungen zwischen der Bundesregierung und den Behörden der Länder unterbrochen sind. Diese Gefahr ist insbesondere dann gegeben, wenn feindliche Streitkräfte in das Bundesgebiet eingedrungen sind und einzelne Teile voneinander abgeschnitten haben (Insellage). In dieser Situation wird das sonst die Regelung des Zustandes äußerer Gefahr beherrschende Prinzip der Konzentrierung und Zentralisierung der Staatsgewalt undurchführbar. Eine solche extreme Situation erfordert im Gegenteil die vorübergehende Delegation der Staatsgewalt auf diejenigen isolierten Teile, die für sich noch funktionsfähig sind. Die Landesbehörden dürfen dann nicht lediglich die normalen Befugnisse haben, die sich aus der Landesstaatsgewalt ergeben, sondern müssen darüber hinaus auch die Rechte der Bundesstaaatsgewalt wahrnehmen können, soweit es sich um solche Befugnisse handelt, deren Ausübung bei der Abwehr der Gefahr durch regionale oder örtliche Instanzen praktisch in Betracht kommt. Artikel 115 i Abs. 1 ermächtigt daher die Landesregierungen der betroffenen Landesteile oder die von ihnen zu bestimmenden Behörden oder Beauftragten dazu, die Maßnahmen i. S. des Artikels 115 f Abs. 1 zu treffen, die sonst nur von der Bundesregierung getroffen werden können.

Artikel 115 f Abs. 1 betrifft vor allem die Befugnis, außer den eigenen Polizeikräften auch die am Ort etwa vorhandenen Kräfte des Bundesgrenzschutzes für polizeiliche Aufgaben einzusetzen und den am Ort befindlichen Einrichtungen der Bundesverwaltung Weisungen in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten zu erteilen.

Artikel 115 i Abs. 1 Satz 2 bestimmt jedoch, daß den Landesregierungen und den von ihnen bestimmten Behörden und Beauftragten ein Weisungsrecht hinsichtlich der Bundeswehr (Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung) nicht zusteht. Der Ausschluß der Weisungsbefugnisse gegenüber den Streitkräften schließt nicht aus, daß diese, falls sich der militärische Befehlshaber dazu bereit und in der Lage erklärt, auch von den Landesregierungen als Polizeikräfte eingesetzt werden dürfen und in diesem Falle auch entsprechende Befugnisse erhalten.

Zu Artikel 115 i Abs. 2

Die nach Artikel 115 i Abs. 1 vorgesehene Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Landesregierungen und die von ihnen bestimmten Behörden und Beauftragten soll nur vorläufigen Charakter haben und so bald wie möglich wieder durch eine Zusammenfassung der Befugnisse bei der Bundesregierung ersetzt werden. Die Bundesregierung ist daher ebenso wie Bundestag, Bundesrat und Gemeinsamer Ausschuß nach Maßgabe der tatsächlichen Möglichkeiten so bald wie möglich von den getroffenen Maßnahmen zu unterrichten. Die Bundesregierung ist zugleich befugt, solche Maßnahmen aufzuheben. Entsprechendes gilt im Verhältnis zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und den ihnen nachgeordneten Behörden.

Zu Artikel 115 k

Zu Artikel 115 k Abs. 1

Die Vorschrift will sicherstellen, daß die in Friedenszeiten geltende Rechtsordnung durch die während des Zustandes äußerer Gefahr gemäß Artikel 115 d, 115 e und 115 g gesetzten Rechtsnormen soweit wie möglich nur suspendiert, nicht aufgehoben wird. Die in Friedenszeiten geltenden Rechtsvorschriften sol-

len, ohne daß es eines besonderen Rechtsaktes bedarf, wieder Anwendung finden, sobald die während des Zustandes äußerer Gefahr erlassenen Rechtsnormen ihre Geltung verlieren (vgl. dazu Artikel 115 k Abs. 2). Ausnahmen von dieser Regel sollen nur gelten, wenn die während des Zustandes äußerer Gefahr erlassenen Vorschriften das entgegenstehende Recht ausdrücklich außer Kraft setzen. Im Rangverhältnis der Normen zueinander (Gesetz und Rechtsverordnung) tritt gegenüber der normalen Verfassungsrechtslage keine Änderung ein.

Zu Artikel 115 k Abs. 2

Der Gemeinsame Ausschuß ist ein besonderes Verfassungsorgan, das im Zustand äußerer Gefahr subsidiär die Rechte von Bundestag und Bundesrat dann in sich vereint, wenn der Bundestag funktionsunfähig ist (vgl. Artikel 115 e Abs. 2). Dieser subsidiären Stellung entspricht es, daß vom Gemeinsamen Ausschuß erlassene Gesetze nicht länger als unumgänglich nötig, das vom normalen Gesetzgeber gesetzte Recht verdrängen oder außer Kraft setzen. Da jedoch nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr eine gewisse Übergangszeit für die Überleitung der Rechtsordnung erforderlich erscheint, bestimmt Absatz 2, daß Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergangen sind, spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr außer Kraft treten. Eine Ausnahme gilt nur für solche Gesetze, deren Wirksamkeit kraft der ausdrücklichen Vorschrift des Artikels 115 d auf den Zustand äußerer Gefahr beschränkt ist. Solche Gesetze gelten nur für die Dauer des Zustandes äußerer Gefahr, unabhängig davon, ob sie im normalen Gesetzgebungsverfahren oder vom Gemeinsamen Ausschuß erlassen worden sind.

Zu Artikel 115 k Abs. 3

Die Bestimmung regelt die Geltungsdauer von Gesetzen, die gemäß Artikel 115 d Nr. 3 von Artikel 106 und Artikel 107 abweichende Regelungen enthalten. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie von Bundestag und Bundesrat oder vom Gemeinsamen Ausschuß erlassen sind. Aus der Natur der in solchen Gesetzen geregelten besonderen Materie (Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrags der Finanzmonopole, Regelung des Finanzausgleichs) ergibt sich, daß eine sofortige Überleitung in den Normalzustand nicht möglich sein wird. Absatz 3 sieht daher vor, daß solche Gesetze längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Aufhebung des Zustandes äußerer Gefahr folgt, wirksam bleiben können. Eine kürzere Frist scheint der Bundesregierung im Hinblick auf die Vielzahl der Fragen, die der Bundesgesetzgeber nach der Aufhebung des Zustandes äußerer Gefahr zu bewältigen haben würde, nicht angemessen zu sein. Satz 2 läßt jedoch innerhalb der Zwei-Jahres-Frist Übergangsregelungen zu, die die für den Zustand äußerer Gefahr getroffene, von Artikel 106 und 107 abweichende Regelung allmählich abbauen und zu der nach normalem Verfassungsrecht (Abschnitt X des Grundgesetzes) bestehenden Regelung überleiten.

Zu Artikel 115 l

Zu Artikel 115 l Abs. 1

Die Entscheidungen der beiden Gesetzgebungsorgane der Normalverfassung haben Vorrang vor den Gesetzen des Gemeinsamen Ausschusses und sonstigen Maßnahmen, die der Gemeinsame Ausschuß oder die Bundesregierung auf der Grundlage des Zustandes äußerer Gefahr treffen. Diese können daher vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit aufgehoben werden.

Zu Artikel 115 l Abs. 2

Der Zustand äußerer Gefahr kann durch Entscheidung des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates für beendet erklärt werden. Für diesen Beschluß bedarf es nicht der qualifizierten Mehrheit des Artikels 115 a Abs. 1, vielmehr reicht die einfache Mehrheit aus. Satz 3 macht es den zuständigen Verfassungsorganen zur Pflicht, den Zustand äußerer Gefahr unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind. Die Vorschrift ist so gestaltet, daß die Frage, ob diese Voraussetzungen noch vorliegen, der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterzogen werden kann. Sie gibt damit eine zusätzliche Sicherung neben dem Mißbrauch der für den Zustand äußerer Gefahr gegebenen besonderen Befugnisse.

Zu Artikel 115 l Abs. 3

Die Vorschrift entspricht Artikel 59 a Abs. 4 der geltenden Fassung. Sie ist lediglich der Systematik wegen in den neu eingefügten Abschnitt X a übernommen.

Zu § 1 Nr. 10 (Artikel 143 GG)

Durch die in Artikel 91 vorgeschlagene Regelung ist die Bestimmung des Artikels 143 inhaltlich überholt. Es wird daher vorgeschlagen, sie aufzuheben.

Zu § 2

Das Gesetz kann am Tage nach seiner Verkündung in Kraft treten, da es einer längeren Anlaufzeit nicht bedarf.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

I.

1. Der Bundesrat begrüßt den von der Bundesregierung am 10. März 1967 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes, der zur Schaffung einer deutschen Notstandsregelung führen soll.

   Er hält die von der Bundesregierung erarbeitete Lösung in ihren Grundzügen für einen geeigneten Vorschlag, eine Notstandsregelung zu schaffen, um damit unter Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung die alliierten Notstandsbefugnisse voll abzulösen.

   Unbeschadet der beschlossenen Änderungsvorschläge behält sich der Bundesrat vor, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens seine Auffassung zu dem Gesetzentwurf durch Beauftragte in den Ausschüssen des Bundestages vorzutragen.

2. Der Bundesrat erwartet, daß die im Entwurf vorgesehenen Durchführungsgesetze ihm rechtzeitig vor dem zweiten Durchgang dieses Gesetzentwurfs zur Kenntnis gebracht werden, weil ihm nur dann eine abschließende Entscheidung möglich ist.

   Begründung

   Die Auswirkungen des Entwurfs lassen sich sehr schwer übersehen, weil die erforderlich werdenden Durchführungsgesetze, die der Entwurf zahlreich vorsieht, nicht vorliegen. Die endgültige Beschlußfassung des Bundesrates ist deshalb von der vorherigen Vorlage der genannten Gesetzentwürfe abhängig. — Für das Arbeits- und Sozialrecht ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf § 1 Nr. 2 (Artikel 12 Abs. 2 und 3) sowie § 1 Nr. 1 (Artikel 10) und Nr. 7 (Artikel 91 Abs. 3 mit Abs. 4) hinzuweisen.

II.

§ 1 Nr. 1

3. **Zu Artikel 10**

   In dem neuen Satz 3 des Artikels 10 ist das Semikolon durch einen Punkt zu ersetzen.

   Es sind folgende Sätze anzufügen:

   „Die Beschränkung muß der Nachprüfung durch Hilfsorgane der Volksvertretung unterliegen. Die Mitglieder der Hilfsorgane sind an Weisungen nicht gebunden. Das Nähere regelt ein Gesetz."

   Begründung

   Die Erwähnung der „Organe" neben den „Hilfsorganen" gibt zu Zweifeln Anlaß. Nach der Vorstellung der Bundesregierung, wie sie in § 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zum Ausdruck kommt, soll die Entscheidung über die Zulässigkeit von Beschränkungsmaßnahmen allein der „Kommission" und nicht dem „Gremium" zustehen, wobei für das Gremium nicht einmal die Möglichkeit vorgesehen ist, die Entscheidungen der Kommission nachzuprüfen. Dann ist es aber angebracht, die „Organe" in Artikel 10 Satz 3 zu streichen. Der Ausdruck „Hilfsorgane" deckt dann sowohl den Begriff „Gremium" als auch den der „Kommission".

   Um einen wirkungsvollen Schutz der Belange des Betroffenen zu ermöglichen, erscheint es erforderlich, die zur Nachprüfung der Maßnahme bestellten Hilfsorgane von Weisungen freizustellen. Da die Beschränkung des Grundrechts nur bei Gewährleistung ausreichender Kontrollen verfassungspolitisch vertretbar ist, muß auch die Weisungsfreiheit verfassungskräftig garantiert werden.

§ 1 Nr. 2

4. **Zu Artikel 12 Abs. 1**

   Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

   „Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden."

   Begründung

   Die Ergänzung erscheint im Hinblick auf den neuen Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 geboten, um sicherzustellen, daß die Berufsausübung entsprechend der bisherigen Staatspraxis auch künftig auf Grund eines Gesetzes geregelt werden kann.

5. **Zu Artikel 12 Abs. 2**

   a) Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 ist eingangs wie folgt zu fassen:

      „Für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung . . .".

      Begründung

      Angleichung an die Terminologie des Grundgesetzes; vgl. Artikel 73 Nr. 1 und Artikel 87 b Abs. 2 GG sowie den vorgesehenen Artikel 53 a Abs. 3 Satz 1.

   b) In Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 sind die nach dem Wort „Gesetzes" stehenden Worte „für

Wehrpflichtige" nach dem Wort „ist" einzufügen.

Begründung

Die Fassung der Regierungsvorlage läßt die Mißdeutung zu, daß außer „auf Grund eines Gesetzes für Wehrpflichtige" durch ein sonstiges Gesetz eine Dienstverpflichtung auch nicht wehrpflichtiger Personen zulässig sei. Die vorgeschlagene Änderung dient allein der Klarstellung des in der Begründung zum Ausdruck gekommenen Willens der Bundesregierung, eine Dienstverpflichtung auf Grund des Absatzes 2 lediglich für wehrpflichtige Männer vorzusehen. Sie läßt demnach den materiellen Gehalt der Norm unberührt.

c) In Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 sind nach den Worten „im Bereich der öffentlichen Verwaltung," die Worte „des Bundesgrenzschutzes," einzufügen und am Ende des Satzes die Worte ", ferner zu Dienstleistungen im Bundesgrenzschutz" zu streichen.

Begründung

Sachliche Klarstellung. Der neu einzufügende Satz 2 in Artikel 12 Abs. 2 soll offensichtlich nur zivile Dienstleistungen regeln. Es ist nicht beabsichtigt, daß Wehrpflichtige auf dem Wege über die Heranziehung zur Dienstpflichtleistung im Bundesgrenzschutz möglicherweise zu Teilen kämpfender Truppen kommen.

6. **Zu Artikel 12 Abs. 3**

Artikel 12 Abs. 3 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung kann . . . daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft unerläßlich ist."

Begründung

Vgl. Begründung zu dem Änderungsvorschlag unter Nr. 5 Buchstabe a.

§ 1 Nr. 7

7. **Zu Artikel 91 Abs. 1**

In Artikel 91 Abs. 1 Satz 2 sind die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates" zu streichen.

Begründung

Da Voraussetzung für den Einsatz der Streitkräfte ein Verlangen des betroffenen Landes ist, ist eine Einschaltung des Bundesrates nicht erforderlich.

§ 1 Nr. 9

8. **Zu Artikel 115 a**

In Artikel 115 a Abs. 5 sind die Worte „oder des Gemeinsamen Ausschusses" zu streichen und ist folgender Satz anzufügen:

„Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 oder im Falle einer Ermächtigung nach Artikel 115 e Absatz 1 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuß."

Begründung

Klarstellung, daß der Gemeinsame Ausschuß im Verhältnis zum Bundestag nur subsidiär zuständig sein soll.

9. **Zu Artikel 115 c Satz 3**

Die Bundesregierung wird gebeten, Artikel 115 c Satz 3 im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens hinsichtlich der vorzeitigen Anwendbarkeit der Vorschriften, die zur Vorbereitung der Anwendung der Gesetze dienen, positiv zu fassen, um einen falschen Rückschluß für die Auslegung des Artikels 115 d zu vermeiden.

10. **Zu Artikel 115 d**

Artikel 115 d ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 115 d

Durch Bundesgesetz kann für den Zustand äußerer Gefahr,

1. soweit es die Verhältnisse während dieses Zustandes erfordern,
   a) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt und
   b) für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Absatz 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, festgesetzt

   werden,
2. soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder drohenden Angriffs erforderlich ist, mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von Abschnitt VIII und den Artikeln 106 bis 115 geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist."

Begründung

Die Formulierung „soweit es die Verhältnisse während dieses Zustandes erfordern" trägt dem Umstand Rechnung, daß die Abweichungen von Artikel 14 und Artikel 104 GG nicht der Abwehr des Angriffs dienen, sondern lediglich

wegen der Verhältnisse im Zustand äußerer Gefahr erforderlich werden können.

Die Zustimmung des Bundesrates in den Fällen der Nummer 2 ist geboten, weil Bundesgesetze nach dieser Bestimmung einschneidende Eingriffe in die Verwaltungszuständigkeiten und das Finanzwesen der Länder vorsehen können, zumal der Erlaß dieser Gesetze nicht nur im Zustand äußerer Gefahr zulässig ist.

11. **Zu Artikel 115 e Abs. 1**

In Artikel 115 e Abs. 1 sind die Worte ", auch solche gemäß Artikel 115 c und Artikel 115 d" zu streichen.

Begründung

Der Hinweis ist entbehrlich, weil es sich von selbst versteht, daß im Zustand äußerer Gefahr insbesondere von den auf diesen Zustand zugeschnittenen Gesetzgebungskompetenzen des Artikels 115 c und des Artikels 115 d Gebrauch gemacht wird.

12. **Zu Artikel 115 f Abs. 1**

In Artikel 115 f Abs. 1 Nr. 2 sind die Worte „von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen" durch die Worte „den zuständigen Ministerpräsidenten übertragen mit der Ermächtigung, die Befugnis auf andere Mitglieder der Landesregierung weiterzuübertragen" zu ersetzen.

Begründung

Es entspricht dem Verhältnis zwischen Bund und Ländern, daß in erster Linie der Ministerpräsident Adressat der vorgesehenen Übertragung sein sollte. Für ein Auswahlrecht der Bundesregierung erscheint auch ein sachliches Bedürfnis nicht gegeben. Sache eines jeden Landes ist es, eine Vertretungs- oder Nachfolgeregelung zu treffen, durch die sichergestellt wird, daß stets ein Übertragungsadressat vorhanden ist. Der Ministerpräsident sollte im übrigen die Möglichkeit erhalten, die ihm übertragenen Befugnisse auf ein anderes Mitglied der Landesregierung weiterzuübertragen.

13. **Zu Artikel 115 g**

In Artikel 115 g Satz 3 sind die Worte „mit der Mehrheit der anwesenden Richter" zu streichen und ist folgender Satz 4 anzufügen:

„Beschlüsse nach Satz 2 und 3 faßt das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richter."

Begründung

Mit Rücksicht auf die Regelung in Satz 3 sollte auch festgelegt werden, auf welche Weise „die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts" nach Satz 2 gebildet wird.

14. **Zu Artikel 115 h Abs. 1**

Artikel 115 h Abs. 1 Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

„Satz 2 gilt bei vorzeitiger Erledigung des Amtes des Bundespräsidenten entsprechend."

Begründung

Redaktionelle Vereinfachung.

15. **Zu Artikel 115 i Abs. 1**

a) In Artikel 115 i Abs. 1 Satz 1 sind die Worte „der betroffenen Landesteile oder die von den Landesregierungen zu bestimmenden" durch die Worte „oder die von ihnen bestimmten" zu ersetzen.

Begründung

Sprachliche Vereinfachung.

b) Der Bundesrat bittet, im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob der Ausschluß von Weisungsbefugnissen gegenüber der Bundeswehr in Artikel 115 i Abs. 1 Satz 2 sachgerecht ist. Wenn davon ausgegangen wird, daß die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Behörden oder Beauftragten in Insellagen auch die Rechte der Bundesstaatsgewalt wahrnehmen müssen, sollte klargestellt werden, daß die Landesregierungen ein Weisungsrecht gegenüber der Bundeswehr so weit und so lange haben, als Teile von ihr als Polizeikräfte eingesetzt sind. Ein solches Weisungsrecht müßte auch im Falle eines einverständlichen Einsatzes von Streitkräften als Polizeikräfte gegeben sein. In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, ob ein Bundesbeauftragter im Sinne des Artikels 115 f Abs. 1 Nr. 2 Bundesorgan im Sinne des Artikels 115 i Abs. 1 Satz 1 ist.

16. **Zu Artikel 115 i Abs. 2**

a) In Artikel 115 i Abs. 2 Satz 2 sind die Worte „nachgeordneten Behörden" durch das Wort „Landesbehörden" zu ersetzen.

Begründung

Durch die Änderung wird erreicht, daß sämtliche Landesbehörden erfaßt sind.

b) In Artikel 115 i Abs. 2 Satz 2 sind die Worte „Ministerpräsidenten der Länder" durch das Wort „Landesregierungen" zu ersetzen.

Begründung

Anpassung an die Regelung in Artikel 115 i Abs. 1.

17. **Zu Artikel 115 k Abs. 1**

a) In Artikel 115 k Abs. 1 ist der Satzteil „ , soweit sie nicht ausdrücklich bestimmen, daß es außer Kraft gesetzt wird" zu streichen.

Begründung

Es erscheint nicht erforderlich, die Möglichkeit der ersatzlosen Außerkraftsetzung von bestehendem Recht durch Vorschriften, die ihrerseits nur eine begrenzte Anwendungs- oder Geltungsdauer haben, vorzusehen. Im Gegensatz zu den übrigen Vorschriften, die für den Zustand äußerer Gefahr gelten, würde hier eine Bestimmung geschaffen, die Regelungen trifft, die über den Zustand äußerer Gefahr hinauswirken sollen und damit durch Außerkraftsetzung „entgegenstehenden Rechts aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes äußerer Gefahr" ein rechtliches Vakuum herbeiführen würden.

b) Im übrigen ist Artikel 115 k Abs. 1 wie folgt zu fassen:

„(1) Für die Dauer ihrer Anwendbarkeit setzen Gesetze nach den Artikeln 115 c, 115 d, 115 e und 115 g und Rechtsverordnungen, die auf Grund solcher Gesetze ergehen, entgegenstehendes Recht außer Anwendung."

Begründung

Auch für Gesetze nach Artikel 115 c muß klargestellt werden, daß sie entgegenstehendes Recht nur außer Anwendung setzen.

Die Worte „aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes äußerer Gefahr" tragen der Tatsache nicht Rechnung, daß einerseits Gesetze nach Artikel 115 c und Artikel 115 d auch vor dem Zustand äußerer Gefahr erlassen werden können, andererseits „entgegenstehendes Recht" auch während der Zeit des Zustandes äußerer Gefahr gesetzt werden kann.

c) Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte geprüft werden, ob es erforderlich und durchführbar ist, für Notgesetze die Möglichkeit offen zu halten, im originären Kompetenzbereich des Bundes erlassene Gesetze außer Kraft zu setzen.

18. **Zu Artikel 115 k Abs. 3**

In Artikel 115 k Abs. 3 Satz 1 ist das Wort „zweiten" zu streichen.

Begründung

Die von Artikel 106 und Artikel 107 abweichenden Regelungen greifen in eine Materie ein, die die Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrags der Finanzmonopole sowie die Regelung des Finanzausgleichs betrifft. Aus diesem Grunde sollten diese Regelungen nur bis zum Ende des Rechnungsjahres gelten, das auf die Aufhebung des Zustandes äußerer Gefahr folgt. Eine Überleitung in den Normalzustand ist während dieser Zeit nach Auffassung des Bundesrates möglich.

19. **Zu Artikel 115 l**

In Artikel 115 l Abs. 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt."

Begründung

Dem Bundesrat muß die Möglichkeit gegeben werden, die Initiative zur Aufhebung von Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses und der Bundesregierung zu ergreifen.

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates

Zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates äußert sich die Bundesregierung wie folgt:

Zu 3. (Artikel 10)

Dem Änderungsvortrag wird zugestimmt.

Zu 4. (Artikel 12 Abs. 1)

Die Bundesregierung behält sich ihre Stellungnahme für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor. Es bedarf der Prüfung, ob durch die Änderung des — von den Regelungen der Notstandsverfassung nicht unmittelbar betroffenen — Artikel 12 Abs. 1 unerwünschte Rückschlüsse auf andere Bestimmungen des Grundgesetzes, z. B. Artikel 11 Abs. 2, gezogen werden können.

Zu 5. a) und b) (Artikel 12 Abs. 2)

Den Änderungsvorschlägen wird nicht widersprochen.

Zu 5. c (Artikel 12 Abs. 2 Satz 2)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vom Bundesrat empfohlene Fassung würde den Besonderheiten des Dienstes im Bundesgrenzschutz, wie sie in § 2b des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden i. d. F. des Gesetzes vom 11. Juli 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 603) zum Ausdruck kommen, nicht gerecht. Nach dieser Bestimmung gehört es mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts zu den Aufgaben der Verbände des Bundesgrenzschutzes, mit militärischen Mitteln geführte Angriffe gegen das Bundesgebiet mit der Waffe abzuwehren. Von diesem Zeitpunkt an besitzen seine Angehörigen den Status von rechtmäßigen Kombattanten im Sinne des Völkerrechts.

Zu 6. (Artikel 12 Abs. 3)

Dem Änderungsvorschlag wird, soweit er die Eingangsworte betrifft, zugestimmt.

Soweit der Vorschlag den Schluß des Abs. 3 Satz 1 betrifft, wird ihm nicht zugestimmt. Er könnte insoweit der Mißdeutung Vorschub leisten, als sei eine Feststellung der Bundesregierung, die nur dem Schutz der Zivilbevölkerung dient, nicht geeignet, die in Artikel 12 Abs. 3 genannten Rechtsfolgen auszulösen.

Zu 7. (Artikel 91 Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 8. (Artikel 115 a)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 9. (Artikel 115 c Satz 3)

Die Bundesregierung wird die Anregung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 10. (Artikel 115 d)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 11. (Artikel 115 e Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 12. (Artikel 115 f Abs. 1)

Die Bundesregierung behält sich ihre Stellungnahme für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor.

Zu 13. (Artikel 115 g)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 14. (Artikel 115 h Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 15. a) (Artikel 115 i Abs. 1)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 15. b) (Artikel 115 i Abs. 1)

Die Bundesregierung hält die Vorschrift des Artikels 115 i Abs. 1 Satz 2, wonach die Bundeswehr in Insellagen grundsätzlich weisungsfrei bleibt und mithin der Einsatz von Teilen der Streitkräfte als Polizeikräfte durch die Landesregierungen das Einverständnis des zuständigen militärischen Befehlshabers voraussetzt, für sachgerecht und notwendig. Die Bundesregierung ist jedoch bereit, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die vorgesehene Formulierung allen auftretenden Problemen gerecht wird.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Artikel 115 f Abs. 1 Nr. 2 zu Artikel 115 i Abs. 1 Satz 1 behält sich die Bundesregierung ebenfalls eine Stellungnahme vor.

Zu 16. a) (Artikel 115 i Abs. 2 Satz 2)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Landesregierungen können im Falle des Absatzes 1 auch Bundesbehörden Weisungen erteilen. Sie sollen daher befugt sein, diese Weisungen auch nach Beendigung der Insellage wiederaufzuheben. Um jedoch dem Anliegen des Bundesrates Rechnung zu tragen, sämtliche Landesbehörden zu erfassen, regt die Bundesregierung an, die Worte „nachgeordneten Behörden" zu streichen und dafür die Worte „Landesbehörden und nachgeordneten Bundesbehörden" einzufügen.

Zu 16. b) (Artikel 115 i Abs. 2 Satz 2)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.

Zu 17. a), b), c) (Artikel 115 k Abs. 1)

Die Bundesregierung behält sich ihre Stellungnahme für den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor.

Zu 18. (Artikel 115 k Abs. 3)

Dem Änderungsvorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Bundesregierung hält den vom Bundesrat vorgesehenen Zeitraum, binnen dessen die Überleitung in den Normalzustand erfolgt sein muß, bei schweren Nachwirkungen der Notstandsereignisse im Hinblick auf die Vielfalt der dann zu lösenden gesetzgeberischen Aufgaben für zu knapp.

Zu 19. (Artikel 115 l)

Dem Änderungsvorschlag wird zugestimmt.